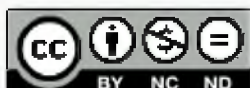


Baliña, Luis María

**Impactos institucionales,
reformas organizacionales y
nuevas prácticas a partir de la
implementación de Programas
y Planes de Metas en las
ciudades de San Pablo y
Córdoba entre 2008 y 2016**

**Tesis para la obtención del título de posgrado de
Magister en Gestión Política**

Documento disponible para su consulta y descarga en **Biblioteca Digital - Producción Académica**, repositorio institucional de la **Universidad Católica de Córdoba**, gestionado por el **Sistema de Bibliotecas de la UCC**.



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.

Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5



Georgetown
University

Universidad Católica de Córdoba
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Maestría en Gestión Política
VII Cohorte

Trabajo final

**Impactos institucionales, reformas organizacionales y nuevas prácticas
a partir de la implementación de Programas y Planes de Metas en las
ciudades de San Pablo y Córdoba entre 2008 y 2016**

Luis María Baliña
Directora: Mgter Pamela Cáceres

Julio de 2017, Córdoba, Argentina.

Índice

Introducción	6
1. MARCO TEÓRICO	7
1.1. La cuestión democrática en los niveles locales	7
1.2. Innovaciones políticas, sociedad civil y participación	11
1.3. La democratización y los déficits en rendición de cuentas, derecho al acceso a la información pública y participación ciudadana. Conceptualizaciones y requisitos para su fortalecimiento	14
1.4. Cambio institucional, demandas sociales y los desafíos de la democratización	18
1.5. La emergencia de los Programas/Planes de Meta como instituto de rendición de cuentas, información pública y participación ciudadana y el problema-objeto del estudio comparado	20
2. LOS CASOS DE LAS CIUDADES DE SAN PABLO Y CÓRDOBA (2008-2016)	24
2.1. Contexto y proceso de instalación e institucionalización de los Planes/Programas de Metas	24
2.1.1. El caso de San Pablo, Brasil	24
Contexto sociopolítico en que emerge la iniciativa	24
Temáticas con fuerte presencia en la agenda pública	26
Motivaciones y justificaciones que esgrimen los impulsores:	27
Principales resistencias y contraargumentos por parte de los actores estatales:	29
Estrategias de incidencia de los impulsores	30
Factores que posibilitaron el consenso en torno a la iniciativa, resultados de la deliberación:	32
2.1.2. El caso de Córdoba, Argentina	33
Contexto sociopolítico en que emerge la iniciativa	33
Temáticas con fuerte presencia en la agenda pública	35
Motivaciones y justificaciones que esgrimen los impulsores:	36
Principales resistencias y contraargumentos por parte de los actores estatales:	36
Estrategias de incidencia de los impulsores	40
Factores que posibilitaron el consenso en torno a la iniciativa, resultados de la deliberación:	41
2.2. Las Normativas.	43
2.2.1. Forma jurídica, características e innovaciones incorporadas	43
Características particulares de cada caso	43
Cuadro 1: Rasgos de las Normativas	45
Incorporación de principios de RdC, participación y AIP a las Normativas:	46
3. IMPLEMENTACIÓN DE LOS PdM EN SAN PABLO Y CÓRDOBA	49

3.1. Implementación del PdM en San Pablo.	49
3.1.1. El proceso de Planificación	49
Participantes, áreas municipales responsables, metodología, liderazgos.	49
Características técnicas de los Programas de Metas diseñados:	
objetivos, metas e indicadores.	51
Factibilidad de monitoreo	52
Participación del Concejo deliberante.	59
3.1.2. Proceso de Deliberación	60
Características de las Audiencias públicas y resultados de deliberaciones.	60
3.1.3. Evaluación pública del cumplimiento del PdM y del proceso	64
Características de la incidencia y el monitoreo ciudadano	64
¿Cómo han sido evaluados los PdM por políticos, periodistas, y ciudadanos? Representaciones predominantes sobre su incidencia.	68
3.2. Implementación del PdM en Córdoba.	69
3.2.1. El proceso de Planificación	70
Participantes, áreas municipales responsables, metodología, liderazgos.	70
Características técnicas de los Programas de Metas diseñados:	
objetivos, metas e indicadores.	71
Factibilidad de monitoreo	72
Participación del Concejo deliberante.	75
3.2.2. Proceso de Deliberación	76
Características de las Audiencias públicas y resultados de deliberaciones.	76
3.2.3. Evaluación pública del cumplimiento del PdM y del proceso	83
Características de la incidencia y el monitoreo ciudadano	83
Evaluación pública del cumplimiento del PdM. Representaciones predominantes sobre su incidencia.	90
4. TRANSFORMACIONES E IMPACTOS	93
4.1. Transformaciones en la estructura organizativa	93
4.2. Transformaciones en procesos de gestión pública	95
4.3. Transformaciones en el discurso de los agentes municipales.	98

4.4. Transformaciones en la percepción de algunos actores sociales.	102
4.5. Cuadro 2: Comparación gráfica de características de los procesos.	103
5. IMPACTOS EN RELACIÓN A PRINCIPIOS NORMATIVOS	113
5.1. Respecto de la Rendición de Cuentas	113
5.2. Respecto del acceso a la información y la participación democratizante	115
6. CONCLUSIONES GENERALES	118
Bibliografía	123
Glosario y Anexos	129

Introducción:

En el presente trabajo se realiza un estudio comparativo de las reformas organizativas e impactos institucionales que se produjeron en las administraciones municipales de las ciudades de San Pablo y Córdoba a partir de los procesos de instalación e implementación de los denominados Programas o Planes de Metas, entre los años 2008 y 2016.

Para ello, se describen los procesos de instalación en agenda, el contexto sociopolítico que da lugar a las normativas y las diferentes etapas de la implementación de los programas en cada una de las ciudades elegidas, y también el monitoreo realizado por los municipios y por algunos sectores de la ciudadanía. Contando con algunas herramientas conceptuales sobre la democracia provistas por Beetham, entre otros, y por las perspectivas del institucionalismo centrado en los actores, se muestran las transformaciones en las gestiones municipales en términos de estructura organizativa, modificaciones en procesos y diseño de políticas producidas a partir de la implementación de los Planes de Metas. Este camino permite evaluar la calidad de esas transformaciones en función de su contribución a la realización de los principios de *rendición de cuentas*, *participación democratizante* y *acceso a la información pública*.

El objetivo general es entonces analizar los alcances y las limitaciones de las transformaciones organizativas, así como los impactos institucionales en las administraciones municipales, que se derivan de la implementación de estos institutos. Para alcanzar ese objetivo, los esfuerzos se centran en primer lugar en describir los procesos y el contexto histórico y político que dan lugar a las innovaciones institucionales, en analizar esas leyes y en ver cómo se desarrollan en la práctica política esos institutos. En segundo lugar, se hace una búsqueda de posibles transformaciones generadas en las estructuras organizativas, en procesos o en políticas específicas. Y en tercer lugar, se evalúan esas transformaciones observadas a la luz de los principios que guían el estudio: rendición de cuentas, participación ciudadana y derecho de acceso a la información pública.

Metodológicamente, el trabajo se estructura como estudio comparado de dos casos, con un diseño flexible para buscar relaciones en diferentes niveles de análisis. Para uno de ellos se utilizarán datos primarios, fruto de observación participante, y para los dos casos se recurrirá a informantes clave (Guber, 2001). Los casos a elegir, para investigaciones de este tipo, pueden ser hechos, grupos, instituciones, organizaciones o procesos, contruidos partiendo de determinados recortes empíricos y conceptuales de la realidad, siempre parciales y limitados a la perspectiva de quien ejecuta esos recortes. Se busca de ese modo que la efectividad de la particularización fruto del estudio de determinados casos en profundidad reemplace el objetivo que persiguen otros tipos de metodologías en investigación social, focalizados en la validez de las generalizaciones alcanzadas. Esto es: el interés en determinados casos es parte de la elección del objeto de la investigación (Stake, 1994).

Los criterios de la selección de casos realizada son de índole temático y conceptual, delimitados por relativa comparabilidad temporal y accesibilidad a los protagonistas. También ha pesado en la elección de los mismos, el hecho de haber surgido de experiencias

de participación ciudadana similares e interrelacionadas organizacionalmente; como así también el rasgo de contar ambas ciudades con ejidos urbanos de gran superficie.

El eje conceptual es la pregunta de investigación, y los objetivos específicos se refieren a diferentes tipos de problemas que atraviesan ambos casos y a sus evoluciones empíricas específicas. Se recurre al análisis de documentos, normativas, estudios académicos, estudios de información estadística, análisis de organigramas, procedimientos, presupuestos de las administraciones públicas, páginas web, análisis de medios, etc. Se diseñan e implementan entrevistas en profundidad a actores de los gobiernos y la sociedad civil local en cada una de las ciudades estudiadas, para captar la complejidad de los procesos enfocados, para ajustar las dimensiones y elaborar colaborativamente el constructo analítico utilizado.

Esta estrategia de investigación recurre a procedimientos cuantitativos –en referencia a algunos estudios consultados- y cualitativos, con énfasis en estos últimos, para obtener conclusiones analíticas de diferentes niveles e interpretar y explicar los tipos de organización y procesos encontrados, comparando diferencias y similitudes entre los casos elegidos y tal vez algunas incipientes líneas explicativas o de conexiones entre los contextos, acciones-procesos y resultados.

1. MARCO TEÓRICO.

1.1. La cuestión democrática en los niveles locales.

Las dos últimas décadas del siglo XX, en gran parte de Latinoamérica, se caracterizaron por la presencia de procesos de democratización a partir de la caída de regímenes dictatoriales de facto, y la implementación de políticas “neoliberales” de reforma orientadas al mercado, centradas en el equilibrio fiscal y dirigidas a lograr un estado más eficiente y racional desde el punto de vista económico.

Las políticas de reforma fueron eficaces en instalar un nuevo orden coherente con los procesos globales en marcha y con las exigencias de los organismos internacionales de crédito, pero sin embargo “no lograron conducir a la región a una nueva vía de desarrollo, haciendo posible retomar el crecimiento y alcanzar mayores niveles de bienestar para el conjunto de la población. Al contrario, los problemas de degradación social se agravaron, constituyendo uno de los principales desafíos a los que se debieron enfrentar los gobernantes del periodo post-reformas orientadas al mercado” (Diniz; 2009, p. 4). A pesar de que el final del siglo XX y el comienzo del nuevo siglo encontraron a la región con niveles de crecimiento sin precedentes, ese crecimiento no fue acompañado por una mejor redistribución de la riqueza. Por el contrario, América Latina continuó siendo la región más desigual del planeta, poniendo en evidencia que la recuperación de los derechos políticos y la democracia electoral no fueron acompañadas de mayor bienestar.

Esta situación puso en contradicción el ideal con la realidad democrática. La insatisfacción y falta de credibilidad de la ciudadanía para con la clase política se tradujeron en importantes y recurrentes crisis de gobernabilidad, que en algunos casos llevaron, incluso, a la finalización anticipada de mandatos presidenciales, a la inestabilidad institucional y la movilización ciudadana. En el caso argentino este descontento se reflejó en la expresión “que se vayan todos” que caracterizó a la crisis desatada en diciembre de 2001 y que dejó emerger el reclamo ciudadano por una política más pública, menos atada a intereses económicos privados, la necesidad de mayor transparencia y mayor inclusión de los sectores sociales postergados en la agenda estatal; una pequeña transformación en el concepto de sujeto de las políticas públicas.

¿A qué denominamos “cuestión democrática”, en nuestros contextos? Específicamente, al análisis de las políticas públicas para ver en qué medida cumplen con los denominados “principios democráticos”; que son fundamentalmente –según Beetham- control popular y equidad o igualdad política. Esos principios, según el autor, han evolucionado en sus significados, a partir de luchas populares, para lograr una influencia de los ciudadanos sobre los gobiernos y para volver esa influencia más inclusiva. Es importante mirar la forma en que los procesos ocurren, y no solamente focalizar el análisis en el marco institucional o formal. Por ello, habla de “grados de democracia”, y pretende mirar la misma en su funcionamiento, más allá del gobierno en sí mismo; haciendo foco en los ciudadanos que son el origen y destino del concepto y de los procesos que debería inspirar.

Los gobiernos reciben su autoridad desde los ciudadanos, y por lo tanto a ellos deben permanecer rindiéndoles cuentas y respondiéndoles, ya sea directamente o a través de los órganos mediadores del parlamento, porque ese ciudadano es el punto de inicio y el foco del proceso democrático. Y para que ello pueda ocurrir hacen falta básicamente dos características o cualidades, según este autor: por un lado voluntad y capacidad para tomar parte en las cosas comunes y poder hacerse responsable de ellas, y en segundo lugar un reconocimiento de la igual dignidad de todos los demás ciudadanos y de sus derechos a disentir. Porque estos son la contrapartida de los principios democráticos de control popular e igualdad política (Beetham, 1998)

“Autorización popular, rendición de cuentas y responsabilidad (algunos traducen con los neologismos *respondabilidad* o *responsividad*) para-con la sociedad, son los rasgos distintivos de las instituciones políticas de la democracia, las que les dan razón de ser a su pretensión de ser democráticas” (Beetham; 1998, p. 21)¹. Es decir, no es que la mera existencia de muchos partidos, de un sistema de competencia electoral o la división de poderes definen por sí mismos la existencia de una democracia real. Sino que pueden ser evaluados como democráticos, y esto es lo relevante del análisis de este autor, en la medida que constituyen diseños institucionales que permiten garantizar el control popular y la rendición de cuentas de los gobiernos. Entonces, en esta línea argumental, es posible aplicar esos mismos criterios para asignar o evaluar lo democráticas que puedan ser diferentes

¹ “Popular authorization, public accountability, responsiveness to society, these are the hallmarks of the distinctive political institutions of democracy, which give them their claim to be democratic”. (T. del A.)

instituciones en diferentes contextos, o para analizar el la “efectividad democrática” de determinada innovación institucional.

Una etapa de mayor protagonismo de la sociedad civil se abre a comienzos del nuevo siglo, no sólo a partir de una mayor movilización social, sino también de nuevas reivindicaciones y demandas sociales y políticas. Una repolitización de la esfera pública que reclama no sólo mayor eficiencia sino también, y fundamentalmente, la profundización sustantiva del régimen democrático.

Como plantea Diniz, la políticas de reforma centradas en revertir el déficit fiscal, tuvieron como consecuencia otros déficits mucho más profundos para quienes ejercen responsabilidades políticas: el déficit de inclusión social, el déficit de capacidad de implementación de políticas por parte del Estado, es decir para producir los resultados socialmente deseados, y el déficit de accountability, o la responsabilización pública de los gobernantes ante la sociedad. Estos tres déficits se plantean desde entonces como los principales desafíos de los gobiernos de la región en todos los niveles –nacionales y subnacionales-. Para la autora “significa situar en el centro del análisis las conexiones entre gobernanza, accountability y responsiveness, que deben figurar en el diseño institucional de la democracia. Significa, en última instancia, recuperar la importancia de la dimensión social de la democracia y ampliar los derechos de ciudadanía, sobre todo respecto a los derechos civiles y sociales, reduciendo sustancialmente la distancia entre democracia formal y substantiva”. (Diniz; 2009, p. 7)

Planteado así el contexto en el que se inserta no sólo la acción estatal sino también las relaciones de ésta con la sociedad civil, se hace evidente la necesidad de desarrollar nuevos marcos analíticos que den cuenta de las dinámicas sociopolíticas actuales y las transformaciones que las mismas generan en la institucionalidad del estado.

En este sentido y desde una perspectiva relacional, es posible sostener que los cambios en el contexto sociopolítico tienen como correlato cambios en las políticas públicas, en la estructura organizativa del estado en general y en la administración pública en particular (Oszlak, 1980). En consonancia con este postulado, desde el neoinstitucionalismo sociológico podría argumentarse que el contexto plantea demandas cambiantes de legitimidad que toda institución y organización debe atender si pretende sobrevivir (Meyer y Rowan, 1999).

En la actualidad existen múltiples procesos sociopolíticos en América Latina que, a partir de los desafíos anteriormente descriptos plantean demandas de transformación en la institucionalidad estatal en distintas sociedades del continente - en particular en los ámbitos locales, en los que la relación entre ciudadanos y gobiernos se caracteriza por la proximidad y mayor accesibilidad para canalizar demandas y reivindicaciones por parte de la sociedad civil-. Es posible así establecer una relación entre las demandas sociales vinculadas a participación y rendición de cuentas y las reformas e innovaciones institucionales en el aparato estatal experimentadas desde comienzos del siglo XXI en las administraciones públicas locales. El alcance de estas transformaciones depende en gran medida, en cada

caso y dentro de otros factores, de las características del contexto sociopolítico general y en particular de la capacidad de incidencia de la sociedad civil local (Leiras, 2007).

“Si las protestas actuales se conciben (...) como un rechazo del orden pospolítico, entonces puede entenderse como un llamado a radicalizar las instituciones democráticas liberales, no a rechazarlas. Lo que exigen los manifestantes son formas de representación mejores y más inclusivas. Para cumplir ese deseo de hacerse oír, es necesario reformar las instituciones existentes y establecer otras nuevas a fin de crear las condiciones necesarias para un debate agonista que ofrezca a los ciudadanos alternativas reales” (Mouffe; 2015, p.16).

La dirección que marca Mouffe es especialmente posible en los gobiernos locales. Es allí donde las particularidades de las situaciones, conocidas por autoridades elegidas que viven en el lugar y deben enfrentar en su vida cotidiana las consecuencias de sus decisiones, pueden generar y de hecho lo hacen, procesos innovadores y en algunos casos hasta experimentales en el manejo de las políticas públicas; creatividad institucional que suele ir posibilitando nuevos carriles de interacción entre ciudadanos-agentes responsables y marcos de acción de cierta flexibilidad y mayor inclusividad. (Beetham; 1996, p.38).

La accesibilidad de quienes brindan servicios públicos y representan a los actores-votantes, también es un factor importante si se tiene en vista lograr mayor *responsividad* (responsiveness) -si cabe el neologismo- y mejores estándares de rendición de cuentas. Hay quienes utilizan la palabra responsabilidad o sensibilidad a las demandas de la ciudadanía para dar cuenta de la apertura y empatía con el público, en lugar del hermetismo y la autorreferenciación del sistema político. Es evidente, incluso, que si los gobernantes-*agentes* no fuesen elegidos por los pobladores locales sino delegados por un gobierno central, los incentivos que pudieran tener para consultar a sus *principales*, sería muy bajo, puesto que estos serían fácilmente confundibles con los “jefes de la administración central” mucho más que identificables con quienes pudieron llevarlos al lugar en el que se encuentran y ponerlos en esa responsabilidad.

Este acercamiento del problema de la democratización hacia lo local como lugar donde pueda ser más realizable, está dado por la cercanía espacio temporal de los procesos: se acerca –en ese sentido espacial, y al menos en ciertos aspectos- a la realidad de la polis griega en la cual una asamblea de ciudadanos soberanamente podía, aparentemente, escucharse mutuamente, disuadir, decidir, incluso delegar.

De todos modos, como lo recuerda lúcidamente Beetham (1996) el hecho de incrementar la autonomía de las autoridades locales, por sí mismo, no asegurará de ningún modo mejores procesos de rendición de cuentas si no se transforman los mecanismos de representación y de participación directa o semidirecta de la ciudadanía. Es necesario pensar en el diseño y la práctica de mecanismos y procesos que favorezcan formas más interactivas de rendición de cuentas entre representantes y representados. Lo cual necesariamente implica evaluar el funcionamiento efectivo de los diseños institucionales en relación a su contribución a la

realización del control popular y la posibilidad de participar en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos.

Para lograr estos avances hace falta que surjan diversas iniciativas novedosas desde múltiples sectores de la sociedad. Este trabajo se focaliza en analizar una de estas innovaciones institucionales que pretenden incorporar al proceso de gobierno de una ciudad, mejores herramientas para construcción de rendición de cuentas y para incentivar la participación de los ciudadanos. Una pregunta interesante que recorrerá el análisis de estas innovaciones institucionales denominadas Planes o Programas de Metas (en adelante, PdM), desde que ambos casos bajo estudio fueron producto de procesos de incidencia social no partidaria, es si la representatividad que pueden alegar esos tipos de movimientos o redes ciudadanas de organizaciones y asociaciones diversas, se traduce directa o necesariamente en representatividad política, o sea, si esas opiniones políticas son asumidas por partidos establecidos como posiciones o demandas propias de sus simpatizantes-partidarios. Beetham piensa que ello no ocurre sistemáticamente; sino que, grupos basados en un rasgo específico como el género, pueden no compartir muchas otras opiniones políticas. Parece no haber un “encastre” simple entre demandas sociales y demandas político-partidarias. “El rol más importante de la legislación es probablemente el de asegurar que las condiciones de trabajo para los representantes electos sean tales que faciliten y no desalienten la participación de ningún grupo social” (Beetham; 1996, p, 45).

Toda legislación significa la institucionalización de determinados marcos de acción, de un escenario de posibilidades. Pero de ningún modo asegura el logro de los objetivos que llevaron a los impulsores de esos cambios normativos a lograr que sean promulgados. Como tampoco –será visible en este camino– garantizan una interpretación compartida del significado profundo de esas posibilidades.

1.2. Innovaciones políticas, sociedad civil y participación.

Un posicionamiento desde el “institucionalismo centrado en los actores”, permite comprender las innovaciones institucionales como caminos a través de los cuales diferentes actores transforman el entorno en el que viven, discutiendo algunas relaciones de poder, sucumbiendo a otras, inventando nuevas. Hace posible una reflexión teórica y una evaluación de las consecuencias prácticas sobre lo político desde una perspectiva que se aleja tanto de las posturas racionalistas-maximizadoras al estilo clásico del liberalismo, como del extremo de un determinismo de tipo institucional-estructural, en el cual el sujeto es compelido a acatar esas normas y estándares, y aparece sometido a una limitación en sus márgenes de existencia impuesto en términos absolutos por una “construcción social de la realidad” (Berger y Luckman, 2006).

Hay teorías que vinculan diferentes perspectivas teóricas, y buscan puntos de complementariedad en el debate entre el agente y la estructura, con otros enfoques cercanos a la elección racional o incluso a posiciones culturalistas (March y Stoker, 1997). Que parten de la evidencia de un individuo que no actúa de manera totalmente independiente de su

cultura ni adopta siempre las pautas de su sociedad. Es decir, teorías que buscan superar esas posiciones extremas y ahondar, como dice Zurbriggen, el enfoque de las redes de políticas públicas (Zurbriggen, 2006).

“El análisis de los *policy networks*, tanto desde la escuela de intermediación de intereses (Marsh y Rhodes, 1992; Smith, 1993) como desde la *governance* (Mayntz, 1993; Scharpf, 1993, 1997), utiliza el institucionalismo centrado en los actores y ofrece una guía para la búsqueda de explicaciones de las políticas públicas. Esta perspectiva analítica, nacida en los años noventa, pone de manifiesto que cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas” (Zurbriggen; 2006, p.72).

También describe cómo los diferentes actores públicos y privados no son del todo libres, sino que tienen que vérselas con límites derivados del marco jurídico institucional, pero también cuentan con posibilidades, debido a que la gestación institucional es un proceso y no un momento, que se sustenta en reglas previas, construidas socialmente según los contextos sociopolíticos particulares. Entonces, por más rígida que aparezca una institución, siempre hay márgenes de opción, entre los cuales está por supuesto la posibilidad de no cumplir esas reglas. Entonces, las reglas no son del todo permanentes, sino que van cambiando según las decisiones de los que actúan dentro de sus estructuras, tanto por razones internas como por influencias desde afuera.

Esta incidencia de las instituciones sobre el comportamiento de los actores no es fácil de comprender ni percibir. Para entender mejor esos procesos, esta autora sugiere tres tipos de enfoque para analizar las instituciones: en primer lugar un análisis macro para ver en qué medida las instituciones crean oportunidades y limitaciones para las capacidades gubernamentales, uno de nivel medio, focalizando la influencia de las redes de políticas públicas, y finalmente un nivel micro, para estudiar cómo se van moldeando las preferencias y las percepciones de los protagonistas.

El concepto de redes de políticas públicas es central para analizar la forma en que las instituciones se “difunden”, es decir, se establecen e interactúan con su entorno. Desde esa concepción se sostiene que las instituciones no afectan directamente los resultados de las políticas públicas, sino a través de modificaciones en la forma y en los procesos en que esas políticas públicas son diseñadas, se “institucionalizan” en normas y son implementadas en la práctica, por los actores. Mediante el proceso de las decisiones que se toman desde ellas, las instituciones van modificando las políticas que adoptan, sobre todo en la medida en que se mantienen o modifican los acuerdos y compromisos a lo largo del tiempo; y también varía en función de estos compromisos la calidad y la legitimidad de las políticas que estas instituciones implementan.

Para descubrir esas influencias y capacidades institucionales y sus variaciones, es relevante separar diferentes momentos, o espacios, o dimensiones de un cambio —o una permanencia—

que aparecen a una primera vista como menos complejos. Y de ese modo, ver de qué manera se relacionan diferentes actores privados y públicos en determinado ambiente, en diferentes situaciones, según las reglas de juego establecidas para cada una de esas instancias. Es decir, desde esta perspectiva es posible reconocer la incidencia del contexto histórico y político, como también en qué medida los compromisos de las redes participantes y su juego en red moldean las preferencias y son moldeadas por éstas; hasta incluso qué potencial influencia pueden tener rasgos que podrían ser considerados “micro” o irrelevantes por algún analista: los relativos a las posiciones, inclinaciones y preferencias de algunos de sus integrantes protagónicos.

El camino de un *institucionalismo centrado en los actores* permite analizar la realidad sociopolítica e institucional desde una perspectiva en la cual cierto cambio es posible: alejándose de un determinismo fatalista que olvida incluso el momento de creación y génesis continua del contexto institucional y de relaciones existente, pero también alejándose del racionalismo que sostiene un agente individual con una capacidad transformadora que la historia desacredita largamente.

Desde este enfoque se vuelve necesaria la consideración del problema de las *relaciones de poder* que están presentes como rasgo sustancial tanto en las capacidades de los actores individuales y grupales, como también en las tradiciones y en las instituciones que van modificándose y adaptándose a la vida social de un espacio particular. No atender esta cuestión del poder, de sus diferentes fuentes, sería una omisión importante si lo que se pretende es entender cómo han surgido determinado tipo de innovaciones institucionales, en qué medida modifican la realidad según fueron diseñados o no; en qué medida los poderes que las vieron surgir las dejan crecer y desarrollarse. Si pretenden o no tutelar su crecimiento y sus procesos de desarrollo, en el sentido de guiarlos paternalmente, como haría alguien libre con alguien que no lo es aún.

En este sentido, tiene gran valor la comprensión de los actores relevantes; actores que representan, en diferentes etapas del proceso analizado, lugares de poder relativos: desde la sociedad civil, desde el estado, desde la ciudadanía más o menos organizada. Desde los individuos que delegaron representación hasta aquellos que han resultado electos.

Colin Crouch en su trabajo “Institutions within which real actors innovate” (2003) argumenta en la misma línea. El autor descubre cómo los institucionalistas más cercanos a la teoría económica, al definir las instituciones como conjuntos de reglas dentro de las cuales actúan agentes, se centran más en el actor que los funcionalistas, pero solo dentro de ciertos límites: si bien esos planteos se derivan de la teoría del contrato social concebido como mecanismo ideal de acuerdo, su forma de modelar la acción humana siempre termina acarreando ideas de claridad de propósito y racionalidad instrumental que vuelven muy difícil la incorporación de aspectos relacionados con las normas informales, y sobre todo, dificultan la comprensión de las normas informales que son sustanciales para entender la evolución y el cambio de las instituciones de la vida real, muchas veces construidas de manera no estratégica por grupos o colectivos de actores que no siempre se han puesto racionalmente de acuerdo entre todos.

Pero que siempre están de algún modo influenciados por el marco de referencia en el que se desenvuelven.

Un balance entre ciertas constricciones provenientes de las instituciones y las luchas o demandas de agentes es necesaria para esta perspectiva del institucionalismo centrado en los actores. La acción humana es propositiva, no solamente se restringe a adecuarse, de modo determinista, a las limitaciones estructurales; sino que en muchos casos pretende construir situaciones diferentes a aquellas que habita. (Crouch, 2003)

Siguiendo esta línea, para los casos de innovación institucional en el Estado, que es el constructo institucional relevante para este trabajo, es necesario considerar el papel que juegan los actores no gubernamentales que se han ido configurando en forma de redes con el objetivo explícito de modificar cursos de acción e incorporar nuevas demandas. Lo que se denomina incidencia política de la sociedad civil.

En diversas experiencias ciudadanas latinoamericanas, algunos actores de la sociedad civil -ante la percepción de déficits democráticos- se han constituido en diferentes formas de red, con el objetivo explícito de mejorar los canales y eficacia de la participación y la incidencia en las políticas públicas. En las últimas décadas estos actores han abogado, entre otras, por propuestas de transformaciones orientadas a ampliar el derecho a la participación, a la información pública y a mejorar los procesos de rendición de cuentas por parte de los agentes gubernamentales.

En lo que sigue, se presentarán algunas de estas demandas que cada vez más amplios sectores de la sociedad civil empieza a sostener y a volver visibles; con la finalidad de revertir los déficits democráticos que percibe como problemas y que suponen desafíos para el funcionamiento de las instituciones e implican poner en cuestionamiento muchas de las prácticas políticas consolidadas hasta el presente.

1.3. La democratización y los déficits en rendición de cuentas, derecho al acceso a la información pública y participación ciudadana. Conceptualizaciones y requisitos para su fortalecimiento

Desde la recuperación de la democracia en muchos de los países de América Latina, y luego del advenimiento de las políticas de ajuste denominadas “neoliberales”, el sistema representativo de democracia se ha consolidado generalizadamente, y este dato suele ser utilizado hasta discursivamente por los políticos como un punto de partida y una garantía indiscutible. Desde ese lugar, es posible poner en cuestión el compromiso real de los regímenes políticos con una serie de postulados que idealmente están asociados al concepto de democracia, como por ejemplo la forma republicana de controles horizontales del poder; la tendencia a garantizar ciertos derechos básicos para todos los ciudadanos que viven bajo sus reglas; la igualdad de oportunidades de realización para sus ciudadanos, la publicidad de las acciones y decisiones de gobierno, entre otros.

Es posible poner en cuestión esos postulados en cuanto criterios formales que deberían legitimar un proceso democrático, porque existe certeza sobre el fallo en los derechos y oportunidades que deberían garantizar. Un ejemplo clarísimo es la disparidad en la distribución del ingreso en América Latina; existen altos niveles de población debajo de la línea de pobreza, sea como fuere medida.

Existen también tensiones por falta de representatividad de determinados grupos étnicos en muchos de los países; hay pruebas de falta de independencia de poderes judiciales en muchos otros. El personalismo presidencialista –ilustrado a escalas locales por gobernadores e intendentes/prefectos con mandatos de más de veinte años de vigencia– imperante en algunos sistemas, también prueba la fragilidad sistémica de las democracias locales latinoamericanas.

En este trabajo se utilizarán en la *comparación y evaluación* de los casos empíricos objetos del estudio tres conceptos normativos sobre los que se asientan las categorías analíticas elegidas, estos son la *rendición de cuentas o accountability*, el *acceso a la información pública* y la *participación ciudadana*.

Son conceptos trabajados desde hace años desde distintas perspectivas y con diferentes finalidades.

Aquí se comprenderá a la *rendición de cuentas* (en adelante, RdC) como “proceso que involucra a los agentes estatales y actores sociales en una dinámica que permite poner límites al poder y su ejercicio, mejorar la transparencia y la legitimidad de las decisiones y acciones del Estado y mejorar también las condiciones para la participación en la medida que dispone información abierta a la evaluación crítica de la opinión pública”. (Cáceres, 2014; p. 199)

Algún autor subraya como constitutivo del proceso de RdC el rasgo de *answerability*; la obligación de los agentes públicos de informar sobre sus decisiones y justificarlas, y el derecho de los ciudadanos de exigir esta información y de sancionar los incumplimientos (Schedler, A.; 2008: 12, 13). O'Donnell, por su parte, se inclina por una metáfora espacial para describir los mecanismos de RdC, entendiendo como mecanismos horizontales aquellos que actúan entre los poderes republicanos; verticales, aquellos entre el ciudadano elector y sus representantes y electos: su manifestación clásica es el voto. Otros autores, como Peruzzoti (2008), categorizan según los sistemas de control estén guiados por una demanda política, que se preocupa fundamentalmente por el contenido y las consecuencias de las decisiones políticas, o por una demanda legal, consistentes simplemente juzgar si se trata de decisiones legal o procesalmente correctas. Dentro de estos últimos, también analiza las EFS o entidades de fiscalización superior, que son instancias de los sistemas de control horizontal que buscan fiscalizar la legalidad de los comportamientos de los funcionarios y agencias públicas; es decir, un sistema de *accountability* horizontal pero interno del estado.

Importa también para este trabajo describir el amplio concepto de *accountability social*, entendido como el proceso de exigencia de RdC que se ejerce desde la sociedad civil sobre el poder establecido, sea mediante efectos de opinión pública y por medio de la activación

o no de los mecanismos institucionales formales de RdC. Este es uno de los campos donde mayor efervescencia existe actualmente, debido a que constituye un mecanismo que es más compatible con la crisis de legitimidad del poder político y de la tan nombrada crisis de representación: pues permite innovar con formas creativas que a la vez sean algo más difíciles de ser dominadas por el poder del estado; y ponen en un lugar protagónico del proceso de exigencia de rendición de cuentas a la sociedad civil, a los ciudadanos. No se trata de esperar que los mecanismos formales horizontales entre poderes estatales den sus resultados limitados en cuanto a transparentar el manejo del estado, sino que significa poner en una dimensión activa a la ciudadanía y a la iniciativa por parte de una sociedad. Muchos autores entienden que estos mecanismos son los verdaderamente efectivos para enfrentar esos déficits de democracia real que evidencia la democracia formal. Por supuesto que esta concepción y las iniciativas que la sostienen exigen un alto nivel de involucramiento y compromiso con los asuntos comunes o públicos por parte de los ciudadanos y de sus diferentes organizaciones.

Este accountability social es esencial para la perspectiva de este trabajo: es considerado, en la línea marcada por Hernández (2011), quien lo diferencia del concepto de control ciudadano, y lo concibe más bien como una nueva forma de participación ciudadana no solamente centrada en el control, sino también en: a) exigir a los funcionarios públicos que rindan cuentas por sus acciones y muestren los resultados de éstas, b) activar agencias estatales de control (horizontales) para que sancionen incumplimientos, c) promover sanción cultural, social o moral en la opinión pública, para incidir en el voto, d) acceder a la información pública, e) participar en formular y reformar estándares legales (desde normativas constitucionales hasta indicadores de seguimiento), f) construir estándares informales (encuestas, sistemas de monitoreo “no oficiales” o alternativos, estrategias varias y g) trabajar también con los funcionarios y espacios estatales para aportar en la mejora de la eficacia de ese vínculo. (Hernández y Quiñones, 2011)

Para que este tipo de participación ocurra es fundamental que estas iniciativas sean autónomas, puedan mantener su libertad de acción, opinión y expresión junto a los demás actores e iniciativas del campo sociopolítico, o aún contra algunos de ellos. Esa autonomía es condición necesaria para sustentar la legitimidad de su acción pero también para su efectividad, pero no es *suficiente*: debe ser una participación con poder real (poder de revocatoria en algunos lugares, poder de presión mediante movilización en otros, protestas, acción colectiva, poder de sanción simbólica, poder directo mediante participación en institutos intermedios, poder indirecto de recurso a instituciones de control, poder de instalación de agenda, etc).

Esta RdC o accountability tiene para Cáceres (2014) tres dimensiones: una relacional (“agentes públicos-representantes” dan cuentas frente a los “principales-representados” o frente a los otros poderes representativos), una informativa (la información pública es un derecho del ciudadano, tal como afirma la Ley Modelo de la OEA²; no es solamente un insumo para otras agencias, sino la base para una participación informada y una evaluación

² Cfr: http://iplexcr.org/wp-content/uploads/2014/05/Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf

efectiva), y una argumentativo-dialógica: implica una dialéctica de fundamentación de decisiones y puesta en discusión de prioridades frente a quienes delegaron en sus representantes, para construir legitimidad y gobernabilidad y dar lugar a las diferencias. (OEA, 2004)

Estos principios, como se puede ver, complejizan una perspectiva limitadamente representativo-delegativa, y llaman –tácitamente– a quienes usualmente se vieron como meros votantes a un involucramiento mayor en la construcción de la comunidad en la que viven. La concepción de lo público como tal es puesta en diálogo nuevamente; se puede decir que recupera vitalidad.

Se rompen en buena medida los consensos sobre las fronteras claras y bien definidas entre lo público y lo privado, entre lo estatal, lo social, lo personal. Los representados, a fuerza de haberse visto tanto tiempo y de tantas maneras desligados de sus representantes y sobre todo de las consecuencias de las decisiones de sus representantes, quieren recuperar en alguna medida la capacidad de conducir su destino común o al menos sus circunstancias contextuales de vida; quieren recuperar inicialmente la voz, y la capacidad efectiva de ser parte de los procesos de toma de decisiones que los afectan.

Estos mecanismos no siempre existen en todas las sociedades; si lo hacen, existen entre ellos diferencias y particularidades que los caracterizan. Los procesos que dan lugar a su emergencia generalmente han sido esfuerzos premeditados y orientados a incorporar elementos nuevos a la institucionalidad estatal a partir de procesos de incidencia motivados en insatisfacciones sociopolíticas. Son, por lo general, fuertemente impulsados por algunos grupos más o menos amplios de lo que ha dado en llamarse sociedad civil.³

Según Cáceres (2014), la dificultad para la existencia de verdadera RdC puede deberse principalmente a tres razones: a. falta de separación-autonomía de los poderes, b. concepciones restringidas sobre lo público, tanto por parte de los agentes estatales como de los ciudadanos, y c. una sociedad civil sin capacidad de incidencia real y sin cultura de RdC.

En cuanto al concepto de *participación ciudadana*, Rowe y Frewer (2000) retoman la noción de la participación por parte del público, como “un grupo de procedimientos diseñados para consultar, involucrar e informar al público que permitan a aquellos afectados por una decisión el tener un input en la decisión misma” (p.6). La unidad básica de este análisis es el input que tienen los individuos como ciudadanos y que distingue los mecanismos de participación de otras estrategias comunicativas. De acuerdo con Rowe y Frewer los ciudadanos pueden

³ Consideramos a la sociedad civil en el sentido amplio en que lo hacen Cohen y Arato: “un terreno que se ve amenazado por la lógica de los mecanismos administrativos y económicos, pero que también es el principal espacio para la expansión potencial de la democracia bajo los regímenes democrático-liberales que realmente existen”. “Entendemos a la sociedad civil como una esfera de interacción civil entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial, la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. Si bien las dimensiones autocreativa e institucionalizada pueden existir por separado, a largo plazo se requiere tanto de la acción independiente como de la institucionalización para la reproducción de la sociedad civil” (Cohen y Arato, 1992, p 7 y 8)

involucrarse en una política de varias formas y en distintos niveles, a un nivel bajo, la comunicación involucra a la autoridad a cierto nivel de consulta con el público; mientras que a un nivel más alto, se busca un grado de influencia por parte del público en la política, es decir, que a un nivel determinado de implicación, la participación oscila desde una solicitud de opinión a los afectados por parte de la autoridad hasta la participación activa de los representados-ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. (Vargas Cuellar, 2010).

Selznick, a su vez, diferencia entre participación sustantiva –aquella que incluye una auténtica función en la determinación de una política- y la simple participación administrativa: “un analista crítico no puede pasar por alto esa pauta que simplemente transforma una ciudadanía desorganizada en un instrumento confiable para alcanzar objetivos de la administración gubernamental y lo llama ‘democracia’” (Selznick, 1949, p. 308)

1. 4. Cambio institucional, demandas sociales y los desafíos de la democratización

Se verá aquí en qué consisten los cambios institucionales desencadenados por las demandas ciudadanas, y cuáles son los principales riesgos que enfrentan a la hora de revertir las carencias de legitimidad experimentadas en los sistemas de democracia representativa de los casos en estudio.

Es posible sostener que existen algunas condiciones formales o estructurales para este lento proceso de reversión de déficits: hay democracia representativo-electoral en prácticamente todos los países latinoamericanos, con elecciones federales y locales que funcionan medianamente bien. También hay capacidades tecnológicas y de conocimiento para afrontar estos desafíos. Suele haber consenso académico y discursivo sobre los rasgos básicos de estos principios en los que gran parte de las sociedades latinoamericanas, al menos, experimentan carencias profundas.

Existe acceso a financiación multilateral para proyectos, y también intereses y compromisos de muchos sectores sociales interesados en mejorar de este modo la calidad de vida de grandes sectores de la población. Hay una proliferación de iniciativas en este sentido, que se pueden constatar en una multiplicidad de investigaciones académicas que analizan sus impactos y sus incidencias.

Por otro lado, también se constata una distancia entre las estructuras formales de la democracia y los estándares de legitimidad que demanda la sociedad. Los gobiernos intentan adecuarse a esas presiones, en la mayoría de los casos analizados, con reticencia y sin buscar la realización de los principios que empujan y motivan las demandas. Sino con estrategias de conservación de los balances y estados de situación convenientes para su supervivencia y para el mantenimiento de sus privilegios.

Lo relevante de las demandas estudiadas, es justamente que presionan por una democratización efectiva de los procesos de toma de decisión, de participación en diferentes aspectos del gobierno local y de lucha por condiciones de igualdad elementales dentro de una sociedad de exclusión, que se resiste cada vez más a los cambios simplemente formales.

Uno de los condicionantes principales que aparecen a ser enfrentados para alcanzar logros sustanciales en las políticas públicas locales es la capacidad de cooptación que tiene el Estado. Concepto acuñado por Selznick para referir a los procesos por medio de los cuales un estado o una institución busca absorber aquellos liderazgos o iniciativas políticas que intentan cambios en las organizaciones, para evitar amenazas a su estabilidad o a su misma existencia (Selznick, 1949). Capacidad que aún demuestran los sistemas políticos latinoamericanos, en cualquier escala.

Selznick diferencia mecanismos de cooptación formal de los informales. Los primeros, son aquellos por medio de los cuales las autoridades de determinadas organizaciones intentan corregir estados de desequilibrio utilizando medidas formales: nombrando nuevas autoridades, invitando a un grupo innovador a participar de un consejo determinado, cooptando jefes nativos para garantizar la legitimidad de una organización colonial, o tantos otros. De este modo, lo que logra compartir, en alguna medida, es la responsabilidad por el poder, pero no el poder mismo. Y también suele lograr ventajas administrativas, o *de orden* en la organización.

Los mecanismos de cooptación informales aparecen para frenar las presiones generadas por individuos o grupos de intereses más específicos que pueden imponer demandas. Son grupos o individuos interesados en la sustancia del poder, y no tanto en sus formas. Por ello, se utilizan medios informales; porque lo que está en tensión es la relación entre la autoridad formal y el poder social. Porque cuando “la autoridad o el liderazgo formales reflejan el auténtico poder social, está asegurada su estabilidad. Por otra parte, cuando se divorcia de las fuentes del poder social, se ve amenazada su existencia continua.” (Selznick, 1949, p. 311).

Es decir, el concepto de este autor implica una capacidad de la organización de adaptarse a ciertas inestabilidades o riesgos incorporando de diversas formas estos rasgos al funcionamiento; pero también generando alguna limitación en el campo de las acciones posibles para esa organización: por ejemplo, si un municipio logra *cooptar* a un líder vecinalista incorporándolo en su Secretaría de Acción Vecinal, difícil será que ese líder deje todas sus banderas en su casa. Y entonces, de allí en adelante esa Secretaría adoptará un nuevo rasgo, algunas nuevas limitaciones y finalidades.

Resultará valioso utilizar también la categoría de análisis *captura del estado*, definida por Kaufmann y Hellman como “la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos” (Hellman y Kaufmann, 2001, p. 35). Porque esta categoría permite enriquecer el análisis con una perspectiva que también tiene en cuenta la fuerza de los intereses personales o corporativos en la intención de adueñarse de mecanismos institucionales y a la hora de evaluar sus procesos de cambio e innovación.

Las instituciones –sus líderes, sus integrantes con mayor poder- tienen una gran capacidad de cooptación de demandas y de procesos de innovación social que se desarrollan en cada

contexto social. Al mismo tiempo, hay un proceso contemporáneo que tiene algunos objetivos comunes pero muchos rasgos específicos, y consiste en una captura de las finalidades de determinadas instituciones para beneficio de algunos individuos –a veces organizaciones que los representan- que suelen tener altos niveles de poder y de privilegios. Y esos movimientos, la mayoría de las veces tienen una tendencia concéntrica, de consolidación de privilegios, de riqueza, de derechos. Los coeficientes de Gini de la región en los últimos 20 años muestran uno de estos aspectos. El crecimiento geográfico y poblacional de las favelas y villas en Brasil y en Argentina en los dos últimos decenios, visto en perspectiva con el crecimiento y la concentración de la riqueza en algunos sectores sociales de esos países, son datos en esa línea que motivan la reflexión y el análisis.

La captura de objetivos de las políticas públicas por parte de las élites se acerca a los mecanismos informales de cooptación política identificados por Selznick: apunta más bien al entramado informal, no declarado, en el que se renegocia constantemente poder institucional para beneficio de sus actores protagónicos.

En ese sentido, también las exploraciones sobre la estructura formal de las organizaciones como mito y ceremonia de Meyer & Rowan (1991) llegan a la conclusión de que las organizaciones, sobre todo en contextos complejos y altamente institucionalizados, tienden a incorporar prácticas y procedimientos definidos por los conceptos racionalizados prevalecientes del trabajo, y de ese modo aumentan su legitimidad y sus posibilidades de supervivencia, más allá de lo eficaces que resulten las prácticas y los procesos incorporados mediante esas nuevas “instituciones” (Meyer y Rowan, 1991). Es decir, independientemente de cuánto cambie efectivamente en los contextos reales, el hecho de incorporar esos procedimientos demandados en determinadas instituciones, funciona para vaciar la demanda y legitimar a la institución en un nuevo estándar.

Requisito fundamental para una verdadera potenciación de los principios de RdC, participación y AIP, es una mayor capacidad de incidencia y articulación consensuada de objetivos por parte de la miríada de movimientos, organizaciones e iniciativas de la sociedad civil. Rasgo que es hábilmente utilizado por los políticos profesionales para cooptar o capturar sus finalidades y satisfacerlas parcialmente con el objeto de ganar legitimidad y reducir impactos sociales y mediáticos negativos en la opinión pública.

Las reformas institucionales muchas veces expresan demandas de legitimidad desde la sociedad, y son fruto de muy diferentes mecanismos de incidencia ciudadana que buscan diversos objetivos, muchas veces interconectados y complejos. Es importante poder evaluar estas demandas y sus procesos de implementación según los principios democráticos que las inspiran, para descubrir qué grado de realización efectiva de sus objetivos van alcanzando a cada momento, y así poder, en el caso posible y necesario, efectuar modificaciones en las estrategias de innovación institucional y en las tácticas de incidencia.

1.5. La emergencia de los Programas/Planes de Metas como instituto de rendición de cuentas, información pública y participación ciudadana, y el problema-objeto del estudio comparado

“Uma marcante característica das instituições democráticas, iluminada por Manin (1995), é que os políticos não estão legalmente compelidos a obedecer e a seguir as suas plataformas de campanha. Em nenhuma democracia existente os representantes eleitos são obrigados ou atados a serem fiel aos seus mandatos. (PRZEWORSKI, 1999, p.11)” (Fiabane, 2011, p. 13)⁴

En América Latina ha habido en los últimos dos decenios innovaciones institucionales significativas sostenidas teórica y políticamente, que han buscado generar aportes en los núcleos problemáticos que interesan para este trabajo y han sido descriptos más arriba. Los denominados Planes de Metas son una de las tipologías de estas innovaciones.

Los mismos constituyen *mecanismos institucionalizados en forma de leyes u ordenanzas, que impulsan a los gobiernos locales a traducir sus programas de gobierno (y antes, de campaña) en metas concretas, con indicadores que permitan el seguimiento de su cumplimiento. Son innovaciones que tienen una serie de objetivos conexos: planificar, posibilitar rendición de cuentas, brindar información clara a la ciudadanía, permitir seguimiento de los procesos de implementación de las políticas decididas, y en algunos casos también abrir ciertos espacios de participación a la ciudadanía, acercando al gobierno y a los ciudadanos; ya sea en etapas de definición de los ejes principales que permitirán definir las metas, ya sea en el seguimiento y evaluación de los avances.* Estos objetivos, pueden estar más o menos explícitos en el diseño de cada instrumento, y ello suele depender de los procesos y demandas que lo impulsaron, de la fuerza política que tenían en ese momento los gobernantes de turno para imponerles restricciones o de capturar ciertas demandas, y de diversos factores contextuales.

En Brasil y en Argentina, las iniciativas denominadas Programas/Planes de Metas (en adelante, PdM), han sido impulsadas en sus inicios por demandas sociales complejas y amplias, articuladas por Redes Ciudadanas –ya se verá en qué consisten- que pretendían mayor participación, información y rendición de cuentas sobre las decisiones que tomaban los gobiernos locales en las políticas públicas. En estos países, y específicamente en los casos de las ciudades estudiadas, las Redes Ciudadanas intentan incidir en los procesos de planeación de las políticas públicas locales; buscan la forma de fomentar mayores niveles de transparencia y de participación de la ciudadanía en el establecimiento de prioridades y en el seguimiento de la gestión. Estas iniciativas surgieron y se replicaron en varias ciudades de estos países –y lo siguen haciendo en la actualidad-. Algunos de estos procesos alcanzaron a impulsar la sanción de leyes locales (o enmiendas en Cartas Orgánicas) que establecen la obligatoriedad de presentación de PdMs, manifestando rasgos particulares y diferencias específicas en cada caso, - a título de ejemplo: en el caso brasileño, lo hacen en general a través de enmiendas en las cartas orgánicas; en el argentino mediante simples ordenanzas, y en buena medida inspiradas por el caso de San Pablo-. Estos nuevos mecanismos de planificación y rendición de cuentas presentan también objetivos y mecanismos comunes: exigen el establecimiento de indicadores para el seguimiento de las metas, e instancias de rendición de cuentas periódica por parte de los ejecutivos locales.

⁴ “Una marcada característica de las instituciones democráticas, iluminada por Manin, consiste en que los políticos no están legalmente obligados a obedecer y a seguir sus plataformas de campaña. En ninguna democracia existente, los representantes electos son obligados o atados a ser fieles a sus mandatos” (Tdela)

Estas “redes” generalmente han trabajado creando indicadores para intentar conocer mejor la “calidad o nivel de vida” en las ciudades –aun problematizando estos conceptos–, y compartiendo esa información actualizada con los gobiernos locales para que éstos la consideren a la hora de pensar sus acciones y formular sus metas. Compartiendo también la convicción de la importancia del involucramiento no sólo de los cuerpos legislativos, sino de la ciudadanía, en el monitoreo, y en algunos casos compartiendo incluso la convicción sobre la relevancia de la participación en la construcción colectiva de prioridades comunes. “En general el surgimiento de estas propuestas tiene anclaje en situaciones de insatisfacción con las gestiones democráticas en ciudades latinoamericanas y en la procura de mejorar, ampliar y transparentar los procesos de toma de decisión, definición y evaluación de las políticas públicas a la vez que incluyen en su concepción las dimensiones relacional, informativa y dialógica de la RdC. Su institucionalización formal y trayectoria como así también las particularidades que cada experiencia transita en su singular contexto puede contribuir con reflexiones y proposiciones conceptuales y prácticas”. (Cáceres, P; 2014, 206)

Estas innovaciones prácticas sin embargo han generado un bajo nivel de problematización en relación a sus impactos en la gestión municipal. Este punto de partida es relevante porque esa problematización podría dar mayor sustentabilidad y legitimidad a las acciones de gobierno y, vistas desde otro lado, generar un proceso de gobierno cualitativamente más democrático, a la vez que dar cuenta del esfuerzo estatal orientado a esos objetivos. Se procurará estudiar los diferentes impactos que ha tenido la institucionalización de la herramienta “Plan de Metas” contando con algunos instrumentos conceptuales referidos más arriba.

Es decir, veremos el proceso mediante el cual las “organizaciones” Municipalidad de la Ciudad de Córdoba y la de San Pablo, como Estados organizados, incorporan a partir de diversas demandas y de mitos consolidados y cada vez más presentes en la agenda pública, nuevas “instituciones”, como el caso que nos ocupa. Ahora bien, ¿lo hacen como incorporación de un rito que adopta nuevas ceremonias para legitimar ciertas demandas y tranquilizarlas de algún modo? ¿O realmente implican un cambio de cierta relevancia en las formas y los contenidos de las definiciones y decisiones de la política pública local?

Este trabajo se propone analizar la institucionalización de los Planes de Metas desde esta perspectiva, preguntándonos por las demandas de legitimidad que dan lugar a su incorporación a la organización y a las prácticas de los municipios, y los cambios efectivos que producen en la estructura y en los procesos de la administración pública a la luz de aquellos principios legitimadores.

La selección de los casos se basa en que ambos procesos constituyen ejemplos paradigmáticos en cada uno de los países a los que pertenecen y sirvieron de modelo a otras iniciativas que replicaron la experiencia. Por supuesto, no ejemplos en el sentido ético ni normativo, sino en tanto casos, experiencias que están ocurriendo. Estas experiencias presentan similitudes y diferencias que pueden ser atribuibles a los diferentes contextos en los que se insertan, a los procesos que les dieron origen y a las distintas características político-institucionales y de organización de los estados nacionales en Brasil y Argentina. Estos criterios permiten el establecimiento de relaciones explicativas –aunque no

causalidades lógicas- y criterios de comparabilidad relevantes para el problema objeto de estudio.

El proyecto sostiene como *hipótesis* que la implementación de estos nuevos mecanismos de planificación y rendición de cuentas responden a demandas sociales de mayor participación de la sociedad civil en los procesos de decisión y planeamiento, mayor rendición de cuentas por parte de las organizaciones y agentes estatales y mejor acceso a la información pública por parte de la ciudadanía y que implican y presionan por la introducción de reformas en la estructura organizativa, en los procesos y las políticas estatales. Por tanto las innovaciones institucionales resultantes en la arquitectura y en las prácticas estatales en el nivel local, y sus alcances posibles, dependerán de las demandas externas desde la sociedad civil y de la forma en que definan y sostengan nuevos modos de relación entre los actores estatales y los ciudadanos, así como también del grado de compromiso de los representantes-gobernantes con los principios inspiradores.

Estas innovaciones buscan generar mejores condiciones para la incidencia por parte de la ciudadanía o de la sociedad civil en la determinación de agenda y alguna capacidad de incidencia en el control del funcionamiento de la administración pública en general.

Por ello, la *pregunta* que se intenta responder es: ¿cuáles son los alcances y las limitaciones de las transformaciones organizativas e institucionales en algunos gobiernos que aprobaron Planes o Programas de Metas en los últimos años? Para ello se analizarán las experiencias en San Pablo y Córdoba entre los años 2008 y 2016.

Para dar respuesta a esta pregunta, en el punto 2 se describirá el contexto sociopolítico en el que emergen las iniciativas de los PdMs, cuáles son las motivaciones y justificaciones que esgrimen los impulsores para introducir cambios en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local y las resistencias iniciales y argumentos o contraargumentos de los agentes estatales (2.1.). En esta sección se identificarán, a su vez, los factores que posibilitaron la sanción de los marcos normativos que formalizaron la creación de estas nuevas instancias institucionales; mostrando en qué medida en los argumentos esgrimidos por los actores están presentes los principios de RdC, Participación y AIP, como parte de las conclusiones preliminares de esta sección (2.2.).

En el punto 3 se describirán los procesos de implementación en ambos países: adoptando una perspectiva relacional se dará cuenta del papel asumido por la administración municipal y la sociedad civil en el proceso y el tipo de vínculo que se establece en la implementación de los Planes de Metas, mostrando a su vez las diferencias identificadas en los diferentes períodos de gestión que se dieron en cada una de las ciudades elegidas. Al finalizar este punto podremos concluir en qué medida las prácticas de actores municipales y de la sociedad civil contribuyen o no a profundizar los conceptos de participación, AIP y RdC; en el punto 4 se presentarán y evaluarán los alcances de las reformas institucionales establecidas en la administración municipal tanto en los procedimientos internos de gestión –incluyendo los procesos de planificación, evaluación y comunicación- como externos en el vínculo con la sociedad civil – mecanismos y soportes de información y comunicación, instancias de participación y evaluación-, a partir de la implementación de los PdMs.

2. LOS CASOS DE LAS CIUDADES DE SAN PABLO Y CÓRDOBA (2008-2016)

En este punto se hace una descripción muy general de los contextos sociopolíticos en los que estas innovaciones aparecen, en las ciudades elegidas; se reflejan cuáles han sido las diferentes motivaciones y justificaciones que refieren los impulsores de las iniciativas, en algunos casos de manera pormenorizada se analizan diferentes reticencias percibidas durante el proceso, diferentes papeles jugados por el concejo deliberante, por los líderes de diferentes redes, por medios de comunicación, y cómo han sido las dinámicas de construcción política que hicieron posible alcanzar la sanción de estos novedosos marcos jurídicos.

También se analizarán los rasgos de las formas jurídicas adoptadas, para intentar descubrir cuánto de las demandas ha sido traducido a cada una de las estructuras formales, y en qué medida tienen capacidad de limitar la acción o de abrir posibilidades de incorporar rasgos más democratizantes en la praxis política de cada ciudad.

2.1. Contexto y proceso de instalación e institucionalización de los Planes/ Programas de Metas en Córdoba y en San Pablo (2008-2016).

2.1.1. El caso de San Pablo, Brasil:

Contexto sociopolítico en que emerge la iniciativa:

San Pablo, la mayor ciudad de Sudamérica, y principal centro industrial de Brasil desde mediados del siglo XIX, vivió el proceso de crecimiento sin una planificación urbana mínima, acompañado de un desarrollo caracterizado por la simultaneidad de grandes niveles de acumulación de riqueza junto a altos niveles de desigualdad y de exclusión, pero también de sectores de mucha riqueza.

Después de la década del 80 empezó a cobrar cada vez mayor fuerza en Brasil un proceso de descentralización política y administrativa, con un hito importante en la instauración de la llamada Constitución Ciudadana de 1988. Que cristaliza algunas de esas reformas y marca un sentido de nuevas propuestas para la acción pública, dando lugar al surgimiento de nuevos espacios de participación de la ciudadanía. En este marco, según Fiabane (2011), desde la década del 90 la ciudad recuperó presupuesto y autonomía relativas; y en ese contexto de desigualdad surgieron muchas iniciativas y organizaciones de la sociedad civil que intentaron aportar para enfrentar de diferentes maneras esos rasgos de inequidad radicalizados.

Esta autora describe, como un ejemplo en el sentido arriba señalado, el proceso deliberativo del Plano Diretor Estratégico (PDE) llevada a cabo en 2005 en la ciudad, cuando tomó el poder la nueva administración municipal de Serra-Kassab. Afirmando que en ese momento se dio la circunstancia de que se fueron articulando relaciones entre diferentes organizaciones y movimientos que participaban de la discusión sobre el PDE, y que luego formarían parte de la Rede Nossa São Paulo (RNSP).

En el año 2006, algunas personas que participaban en una conferencia de Global Reporting Initiative, que eran consejeros del instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, reunido en Amsterdam, entre ellos Oded Grajew, Mara Cardeal, Guilherme Leal y Ricardo Young, decidieron llevar a la práctica algunas iniciativas en la línea de esos objetivos. Cuando regresaron a Brasil, ya habían decidido empezar por San Pablo, e intentar un camino abierto y explícito de influencia en el proceso político, presionando al gobierno a través de una reflexión participativa sobre los problemas de la ciudad que pudiera convertirse en propuestas y luego en estrategias específicas. En mayo de 2007 fue lanzado el Movimento Nossa Sao Paulo⁵, con la intención de promover iniciativas de desarrollo sustentable, ética pública y democracia participativa. Recién en 2010 pasó a llamarse Rede Nossa Sao Paulo, con la intención de mantener un tipo de articulación amplia del espectro social en pos de objetivos comunes, a la vez que preservar, mantener y respetar las diferencias específicas y particularidades de cada una de las organizaciones y movimientos vinculados, sus formas de expresión y sus iniciativas propias:

“A Rede pretende construir uma força política, social e econômica capaz de comprometer a sociedade e sucessivos governos com uma agenda e um conjunto de metas a fim de oferecer melhor qualidade de vida para todos os habitantes da cidade. Nosso propósito é transformar São Paulo em uma cidade segura, saudável, bonita, solidária e realmente democrática. Mais de 700 organizações da sociedade civil integram a rede, que é absolutamente apartidária e inter-religiosa, não tem presidente nem diretoria, se constituiu e se expande de forma horizontal. Hoje contamos com o apoio de lideranças comunitárias, entidades da sociedade civil, empresas e cidadãos - todos interessados em participar do processo de construção de uma nova São Paulo. Mas a Rede quer mais. Espera contar com a participação de toda a sociedade para reunir ideias e propor ações que possam contribuir para o desenvolvimento justo e sustentável da cidade em áreas essenciais como Educação, Meio Ambiente, Segurança, Lazer e Cultura, Trabalho, Transporte, Moradia, Saúde e Serviços (RNSP, 2010)”⁶

⁵ El Instituto Sao Paulo Sustentável, o ISPS, que es la forma jurídica que se dieron los iniciadores del proyecto, tiene como fecha de constitución el 22 de enero de 2007. Lo que implica que los trabajos de organización formal antecedieron o fueron contemporáneos al proceso de generación de vínculos con una multitud de otros movimientos y organizaciones de la ciudad. Ver ANEXO IV.

⁶ Cfr.: <http://www.nossasaopaulo.org.br/institucional>. “La Red pretende construir una fuerza política, social y económica capaz de comprometer a la sociedad y a sucesivos gobiernos con una agenda y un conjunto de metas a fin de ofrecer mejor calidad de vida para todos los habitantes de la ciudad. Nuestro propósito es transformar San Pablo en una ciudad segura, saludable, bonita, solidaria y realmente democrática. Más de 700 organizaciones de la sociedad civil integran la red, que es absolutamente apartidaria e inter-religiosa, no tiene presidente ni directorio, se constituyó y se expande de forma horizontal. Hoy contamos con el apoyo de líderes comunitarios, entidades de la sociedad civil, empresas y ciudadanos –todos interesados en participar del proceso de construcción de una nueva San Pablo. Pero la Rede quiere más. Espera contar con la participación de toda la sociedad para reunir ideas y proponer acciones que puedan contribuir para el desarrollo justo y sustentable de la ciudad en áreas esenciales como Educación, Medio Ambiente, Seguridad, Esparcimiento y Cultura, Trabajo, Transporte, Vivienda, Salud y Servicios”. (T. del A.). Para un recorrido más detallado sobre el

Durante el primer año de fundación surgen los diálogos y reflexiones que concluyeron en la instalación de la iniciativa del PdM. El contexto paulista y brasileño en general era, en palabras de quienes idearon la Red Nossa Sao Paulo, uno de violencia y marginalidad crónicas. Refiriéndose con esto a los altos índices de violencia urbana en esa ciudad, y a los crecientes índices de desigualdad social, manifiestos por ejemplo en la enorme brecha de calidad y accesibilidad de los servicios prestados por el estado municipal en diferentes áreas geográficas de la ciudad. Esto marca una diferencia con las características del caso de Bogotá, que fue una de las ciudades que los impulsores de los PdM visitaron para tomar algunos aprendizajes, donde los referentes de diferentes sectores sociales y políticos nombraban la gravedad de los niveles de homicidios y secuestros producidos por la guerra de carteles narco y las mafias asociadas. La percepción de los líderes paulistas tenía que ver con la larga consolidación de rasgos de apropiación excluyente de lo político por parte de los políticos y la distancia de éstos respecto de la ciudadanía. Mucho más que un problema derivado de violencia armada, guerrilla filonarco y secuestros.

En ese contexto, el entonces Movimento Nossa Sao Paulo había iniciado un trabajo de incidencia basado en cuatro líneas o ejes principales de acción: *movilización ciudadana* para incentivar una mayor participación de grupos, líderes y organizaciones a la red, *educación ciudadana* para potenciar la revalorización del espacio público, un *programa de indicadores y metas* para seleccionar y organizar los principales índices y datos sobre la calidad de vida de cada una de las subprefecturas en que se divide la ciudad, y finalmente *acompañamiento ciudadano*, que pusiera a disposición de la ciudadanía esos indicadores y sus evoluciones a lo largo del tiempo, para permitir un monitoreo sistemático de los mismos y a la vez diera lugar a un seguimiento de la actividad de la cámara –órgano legislativo de la ciudad- y del presupuesto municipal. En este plan de incidencia, se destaca la relevancia de los indicadores sociales como herramienta indispensable para el seguimiento y la evaluación de los procesos.

Temáticas con fuerte presencia en la agenda pública:

El autor Fucks (2000) se pregunta en qué momento y de qué manera ciertas preocupaciones o asuntos logran trascender el ámbito de pequeños grupos de interés y alcanzar la arena y –se puede decir- agenda pública; y quiénes son los actores determinantes de ese proceso de consolidación en agenda. Analizando preliminarmente el caso de San Pablo, Ana Pires Evangelista propone algunas hipótesis de respuesta a esas preguntas de Fucks: 1. La importancia que fueron cobrando en Brasil los conceptos de evaluación de desempeño, responsabilización del sector público, transparencia y control social, sobre todo desde la constitución del 88 y la Reforma del Estado del 95⁷; 2. La movilización social generada alrededor de esas nuevas demandas, impulsó el debate público y su aparición en la agenda; 3. Los “indicadores sociales” empezaron a dejar de ser instrumento exclusivamente

origen, las motivaciones, composición y forma de organización de RNSP, se puede ver el trabajo de Fiabane (2011), *Controle social: um novo frame nos movimentos sociais*, Sao Paulo, Brasil, Edit. FGV.

⁷ Para conocer detalladamente la arquitectura institucional que posibilita el sistema de accountability de Brasil, y específicamente de la ciudad de San Pablo, se puede ver el capítulo de Isunza Vera, “El caso de San Pablo”, del libro de Hernández Quiñones y Arciniegas Muñoz, (2011) *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina*, Bogotá, Colombia, Cider. Págs 51-55.

académico para empezar a aparecer en el planeamiento de la gestión pública; 4. Las experiencias exitosas que se estaban llevando adelante en otras ciudades, por ejemplo algunas colombianas, inspiraban tanto a activistas sociales como a gestores públicos.⁸ (Pires Evangelista, 2010, p. 9-10)

Es importante destacar que esa Constitución Federal de 1988 dice en su artículo 1º, parágrafo único, que “todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de sus representantes electos o directamente, en los términos de esta Constitución”; y garantiza diversos mecanismos y formas de participación social, como consejos, conferencias, audiencias y consultas públicas.

En el caso paulista ha sido determinante la dinámica social y política; fue lentamente volviendo relevante para la sociedad –al menos para algunos sectores de la sociedad, debe decirse- la adopción de esta herramienta específica como forma de posibilitar mejores rendición de cuentas, transparencia, participación. No hubo un asunto en particular que por sus propias características se volvió relevante, sino que se fue construyendo un consenso sobre la importancia de una serie de cuestiones que podrían tener impacto a futuro.

Esto fue consolidando la preferencia por una dinámica argumentativa y dialógica para enfrentar los conflictos de la ciudad. Sostiene Pires que a medida que la dinámica argumentativa va ganando terreno, el debate público gana legitimidad como espacio desde el cual pueden surgir temas de agenda valiosos para las políticas públicas. Y ello va quedando claro al recorrer estos procesos de aparición en agenda, implementación y evaluación a través de los Programas o Planes de Metas.

En esa línea, los Planes de Metas empiezan a verse como herramientas capaces de articular las decisiones de política pública en la senda del diagnóstico estructurado que proporciona un conocimiento basado en indicadores, más participación popular; garantizando de este modo una mayor inclusividad posible en las políticas resultantes, y mejores niveles de legitimidad democrática en los programas diseñados.

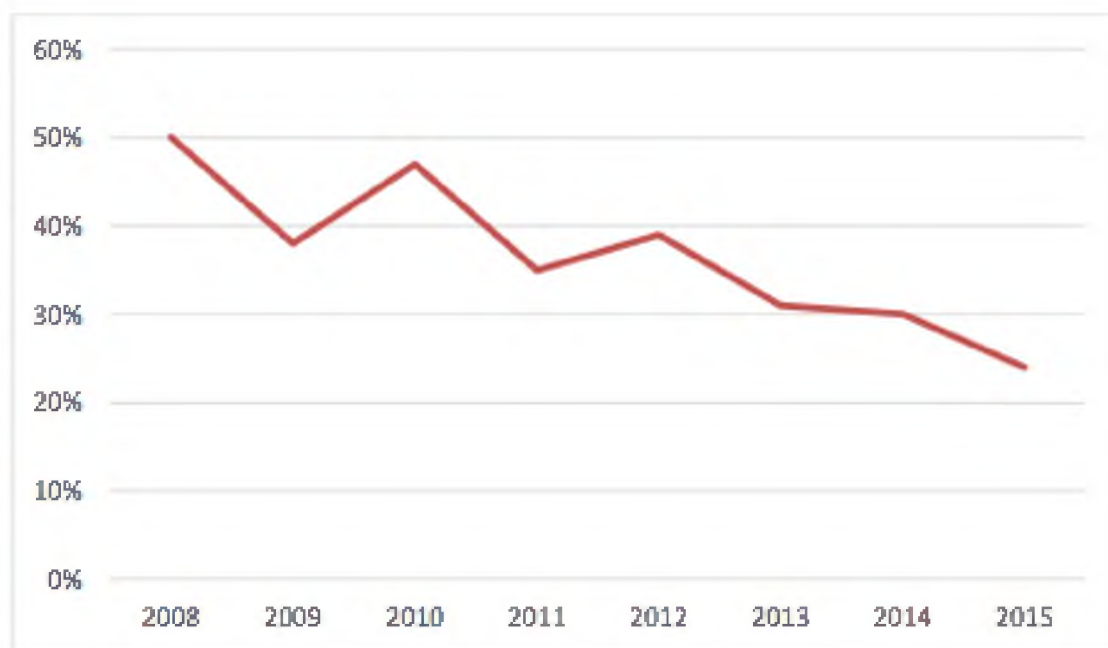
Pero la coincidencia indiscutible entre las fuentes consultadas respecto de las principales fuentes de insatisfacción y demandas sociales refieren a la desigualdad social y geográfica que se vivía en la ciudad.

Motivaciones y justificaciones que esgrimen los impulsores de los Planes de Metas:

Se puede constatar que una de las razones que empujaron a la construcción de esta herramienta y su aprobación partió de un descontento generalizado sobre la baja efectividad de las gestiones de los gobiernos locales. Esto se refleja, entre otras cosas, en una medición anual del índice de confianza de la población en la Prefeitura de la ciudad que realizaba la RNSP, la cual presenta altibajos hasta el año 2013, año a partir del cual la tendencia decreciente se consolida, como podemos ver en el siguiente gráfico:

⁸ Pires Evangelista, A.C., (2012) *Diagnóstico, monitoramento e controle social na agenda governamental local no Brasil: o caso de leis municipais que determinam a adoção de programas de metas*, SP, Brasil, Edit. FGV, SP. Págs 9-10.

Porcentual de la población que confía en la institución “Prefectura Municipal de San Pablo”



Fuente: Rede Nossa São Paulo.

“El Proyecto de Ley del Programa de Metas fue la propuesta más decisiva de la Red Nossa São Paulo para la ciudad. El objetivo era asegurar, por ley, el compromiso de los alcaldes para la elaboración y el cumplimiento de un programa de metas y posibilitar a la sociedad el seguimiento de la gestión y la exigencia de las promesas de campaña. La iniciativa era osada y vislumbraba un cambio radical en la forma como los gestores públicos encaraban la administración de la capital paulista. El camino hasta la aprobación de la ley fue largo y arduo, como era esperado, considerando que no es una tarea sencilla aprobar una enmienda a la Constitución del municipio. Las líneas generales de la propuesta fueron discutidas internamente y luego pasaron por un tratamiento jurídico para ser elevada a la categoría de Enmienda a la Ley Orgánica del Municipio. Se realizó un sinnúmero de reuniones con los líderes partidarios de la Cámara Municipal, así como Audiencias Públicas con la participación de representantes de la sociedad, de empresas y movimientos populares. En varias ocasiones llenamos los auditorios de la legislatura de la ciudad. La Ley del Plan de Metas fue presentada en 2007 y aprobada el 18 de febrero de 2008, en una sesión histórica, en la Cámara Municipal. Su aprobación contó con los votos de 54 de los 55 concejales de la Cámara y fue atestiguada por un plenario lleno”.⁹ (RNSP, 2015, p.37)

Las motivaciones que esgrimen los impulsores de la herramienta se basan en la convicción del poder de la organización en red y del trabajo colectivo para cambiar el estado de cosas; eso justifica la presión hacia el gobierno local para lograr apertura de espacios de participación institucional.

También los motivaban las experiencias que habían conocido en relación al trabajo con indicadores ciudadanos (como en el caso de *Bogotá Cómo Vamos*)¹⁰, y el efecto de las

⁹ Cfr: <http://nossasaopaulo.org.br/portal/materiais/publicacao/espanhol.pdf> Pág 37.

¹⁰ La experiencia de ejercicio ciudadano “Bogotá Cómo Vamos”, de la ciudad de Bogotá, venía trabajando desde fines de los ‘90 con indicadores técnicos y mediciones de percepción ciudadana para conocer los resultados de la gestión pública sobre su ciudad y poder diseñar estrategias de incidencia e impacto en la calidad de vida de los ciudadanos. Cfr: www.bogotacomovamos.org

legislaciones que promueven transparencia. El viaje que habían realizado muchos de sus impulsores a Colombia para conocer el funcionamiento del sistema de voto programático¹¹ había resultado importante; mostrando cómo allí el programa electoral era algo a ser cumplido porque si no se incurría en riesgo de un “*afastamento*” (apartamiento), de un proceso de separación del cargo.

Otra justificación para impulsar la instalación de esta idea es que la consideraban una herramienta de evaluación efectiva y objetiva de la gestión para la ciudadanía, y por lo tanto una herramienta para decidir mejor el voto en las elecciones; teniendo de ese modo un impacto en el nivel del debate político-electoral. Sabían que en Brasil existía la obligación de presentación de programas electorales, pero juzgaban que no había mecanismos que permitieran el monitoreo ciudadano y pudiera generar impactos frente a cumplimientos o incumplimientos. Se percibía también la necesidad de territorializar o georreferenciar los objetivos de la gestión local para evitar la concentración o las desigualdades en la distribución de los proyectos y prioridades. Y sin esta dimensión, desde la sociedad civil preveían que no sería posible un monitoreo mínimamente efectivo que pudiera aportar en el cumplimiento de los objetivos de generación de igualdad de oportunidades y sostenibilidad que cobraban más fuerza en los debates públicos.

Principales resistencias y contraargumentos por parte de los actores estatales:

Las principales resistencias de los actores estatales, se sustentaban en una perspectiva que tiende a considerar que una obligación de ese tipo puede cercar la actividad del gobierno. Puede limitar su capacidad de acción. Aunque se trata de un argumento en la mayoría de los casos tácito, los políticos oficialistas y actores estatales como los funcionarios de planta, tenían la convicción de que una idea de este tipo podría servir a la ciudadanía y a la oposición para “cobrar” a los agentes gubernamentales por los incumplimientos en las metas propuestas. Es decir, representaba un riesgo porque es una herramienta de evaluación efectiva de la gestión del alcalde.

Otra resistencia tácita provino de la limitación obvia que el PdM generaría en las promesas de campaña electoral: ya no sería posible prometer cualquier cosa. Esta respuesta es recurrente en muchos de los testimonios recogidos.

En palabras de los protagonistas políticos del momento, durante la gestión de Kassab, que había comenzado en 2006 cuando el intendente José Serra renunció a la prefectura para postularse a la gobernación del estado de San Pablo, la resistencia inicial al proyecto fue “técnica, burocrática e interna”. Uno de los argumentos tenía que ver con que ya había otros instrumentos de planificación, estaba la Lei de Diretrizes Orcamentarias (LDO), que obliga a los gobiernos nacionales y subnacionales a aprobar planeamientos para los años siguientes. También el llamado PPA, presupuesto plurianual; que empieza a utilizarse al segundo año de gestión de un nuevo gobierno e incluye el primer año de la gestión siguiente, con el objeto de dar continuidad a las políticas públicas más allá de los cambios de gestores, y a involucrar en esa continuidad un sistema de control en el que una diferente administración deberá

¹¹ El voto programático consiste básicamente en un mecanismo incorporado en la legislación nacional de Colombia en 1991 que obliga a los candidatos a presentar programas de gobierno como parte de sus obligaciones legales. Muchas ciudades también lo incorporan en su carta orgánica, como mecanismo para que las campañas electorales se basen en objetivos específicos de cumplimiento obligatorio para los representantes electos.

manejarse con previsiones que hizo el gobierno anterior. Entonces, esta Enmienda vendría a poner otras limitaciones y condiciones nuevas a todas las preexistentes, y además de ello no incluiría una previsión clara de cómo relacionar las metas con otras herramientas presupuestarias.

Es interesante prestar atención a algunos testimonios que dan cuenta del tipo de argumentación de los actores políticos,¹² para ver el tipo de “incomodidad” notable en los legisladores con la posibilidad de un control social más directo por parte de ciertas organizaciones, y fundamentalmente la objeción indirecta a la legitimidad de origen de esas demandas. Esto es, el cuestionamiento de la representatividad de quienes llevan adelante la propuesta del PdM.

Otro tipo de resistencia podría considerarse metodológica. En el sentido que los actores políticos argumentaban que no había una metodología clara para su confección: qué debían ser metas, objetivos, indicadores. En este punto, la RNSP sugirió algunos criterios, sobre todo relacionados con la conveniencia de utilizar indicadores de impacto, o de resultado: por ejemplo, para medir cómo impactaba tal meta en la salud de la población. Pero al principio de la primera gestión que implementó el Programa de Metas, no se siguió esa sugerencia: en palabras de uno de los diseñadores: “se eligieron metas concretas que fueran comprensibles por la población y por la propia administración”.

Estrategias de incidencia de los impulsores:

Puede asegurarse que la primera estrategia de incidencia por parte de los impulsores de la idea PdM fue conocer cómo otras ciudades enfrentaban sus problemas; conocer otros casos. A partir de esos aprendizajes, vieron la necesidad de adaptar los mecanismos para lograr los objetivos propuestos en la propia ciudad. Para ello, encargaron una asesoría técnico-jurídica a un reconocido abogado, con el objeto de diseñar una herramienta técnica que tuviese coherencia interna y compatibilidad con la Lei Orgânica de la ciudad y con la

¹² “A seu líder de governo, vereador x, foi atribuído papel importante de apoio e articulação política para a aprovação da “lei do plano de metas” na casa. Inicialmente, a proposta gerou certo desconforto entre os legisladores. A ideia do exercício do controle social diretamente pelas organizações da sociedade civil, somando à fiscalização já realizada pela Câmara, pôs papéis em cheque. Houve um clima de desconfiança e o questionamento clássico a respeito de quem detém o poder representativo: vereadores eleitos versus “movimentos da autointitulados representantes da sociedade civil”. Continuando o relato de Police Neto durante sua entrevista:

Porque uma coisa é a sociedade civil organizada que só demanda, que organiza a demanda. Então uma coisa é eu ter a associação de bairro que quer a pavimentação da rua, que quer iluminação... É muito diferente essa sociedade que se organiza para fazer oferta e para fazer pedido. E aí, ele [Um integrante da RNSP] estava dizendo o seguinte, “Olha, tem uma sociedade que se organiza para ofertar para o setor público e que o setor público, historicamente, é um adversário, não gosta, não curte.” Interpreta um pouco como adversário. “Mas que história é essa de você falar como eu tenho que administrar isso aqui? Eu fui eleito para administrar.” Então tem um pouco também, um pouco da soberba, um pouco que é uma característica dos regimes presidencialistas. “Foi dado a mim esse poder. Sou eu que faço. Eu que decido. [...] Você podia ter dos dois lados soberba. Então você podia ter a soberba do agente... do investido no cargo de vereador e a soberba da sociedade que fala o seguinte: “eu carrego a sociedade inteira, eu sou a sociedade”. Eu falo “bom, crise de conflito. Você é a sociedade, só que eu sou o representante da sociedade eleito. Quem é mais sociedade aqui?” Então, teve um certo momento em que os dois lados tinham que dar passos para trás.

A Secretaria Executiva do Nossa São Paulo articulava a nova legislação pressionando a casa, enquanto (x) fazia reuniões com pessoas próximas às lideranças da casa buscando apoio. Foi aprovada assim, por unanimidade, a “Lei do Plano de Metas” (Fiabane, 2011, p. 119)

Constitución del país. Inspirada en los países que lograron mayor eficiencia en sus procesos de planificación, y especialmente en el caso bogotano. Ese mismo abogado, había sido asesor jurídico en la Secretaría de Planeamiento de San Pablo en la época de creación del Plan Director Estratégico de la ciudad.

Luego de ello, establecieron una estrategia de trabajar en un formato de red de más de quinientas organizaciones de muy diverso tipo; muchas de las cuales continúan ligadas al día de hoy a la RNSP, además de otras que se sumaron en el camino. Esta estrategia de trabajo en red fue explícita y se llevó a la práctica con un rasgo notable: se brindó siempre libertad de iniciativa a las diferentes organizaciones y movimientos, a la hora de pensar y llevar adelante estrategias para instalar en el debate público, o en determinado territorio, tales o cuales demandas o necesidades. Aclarar esto es importante porque *puede* ser una de las razones de peso que tuvieron en cuenta los diseñadores de políticas públicas para dar dos rasgos notorios a los PdM de San Pablo: identidad numérica para cada meta, y georreferenciación de resultados o servicios asociados en algunas de ellas. Se acentúa el rasgo de esta posibilidad, porque ha sido imposible encontrar una explicación específica sobre la razón por la cual los diseñadores de la herramienta en San Pablo le asignaron a cada meta un número. La explicación dada es simple: para que sea posible identificarlas.

Un trabajo de relación con los medios de comunicación, concebidos por los activistas ciudadanos consultados como por naturaleza críticos con los gobiernos, ha resultado sustancial para la difusión y para la adquisición de cierta relevancia social y puesta en agenda de los asuntos a trabajar. Es importante destacar que a diferencia del caso de la iniciativa Bogotá Cómo Vamos, en el MNSP los medios de comunicación no formaron parte del grupo fundador. Pero sí difundieron el proceso de lanzamiento y las iniciativas del movimiento paulista, porque sus líderes, en especial Oded Grajew, eran personas de referencia en asuntos públicos, y también en el campo de la responsabilidad social empresarial, especialmente a través del Instituto Ethos.

Estas últimas dos estrategias fueron las que posibilitaron un alto grado de movilización ciudadana durante el momento de instalación y debate de la herramienta.

Otro aspecto importante fue el trabajo de diálogo con los líderes políticos del concejo deliberante –cámara de *veredadores*–, dentro de los cuales prácticamente todos apoyaban la instalación, pero muchos de ellos, en palabras de los principales impulsores, porque sería políticamente incorrecto oponerse.

También lograron el apoyo y la presencia en medios de reconocidas personalidades del deporte, la cultura y el arte.

Otra estrategia que es importante anotar, consistió en la búsqueda de un sponsor desinteresado que permitiera financiar el trabajo a tiempo completo de un equipo mínimo de personas orientado a mantener en agenda pública los objetivos de la RNSP. Es cierto que esto no fue una estrategia específica para el PdM, pero sin ella no hubiera sido posible tener el alcance de conocimiento y de instalación en agenda que se logró.

En la jornada en que se realizó la segunda votación en la Cámara, había muchos ciudadanos en el recinto apoyando la iniciativa, y fue votada por 54 de 55 concejales, porque uno estaba de viaje. Y el texto fue aprobado íntegramente, sin ninguna modificación.

Factores que posibilitaron el consenso en torno a la iniciativa, resultados de la deliberación:

Un factor que podríamos denominar político o retórico, tiene que ver con un apoyo político *por defecto*: aparecía como incoherente que algún político se opusiese de modo abierto a una herramienta de este tipo, porque el consenso sobre la necesidad de lograr ese tipo de objetivos propuestos y mejorar la gestión de lo público era indiscutible.

El gran apoyo mediático que obtuvo la iniciativa fue una de las razones que empujaron al consenso; incluso más fuerte, según los protagonistas entrevistados, que los motivos técnicos y que los consensos en torno a las capacidades que la nueva institución permitiría incrementar: cualificación del diálogo electoral, limitación potencial a las promesas de campaña, posibilidades de exigencia de rendición de cuentas, seguimiento ciudadano de metas concretas de gobierno.

Más allá de las limitaciones relacionadas al cruce de obligaciones generado por el PdM con respecto a otros mecanismos de planificación y de presupuesto público como el Plan Director Estratégico, (PDE), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y el Presupuesto PluriAnual (PPA), se generó consenso a partir de la deliberación y de las reuniones con diferentes *vereadores*, porque pudieron entender que si bien esta nueva institución no permitiría resolver todos los problemas, sí podría significar una manera de aportar datos más transparentes para la sociedad y también una ganancia para un buen gobierno; una posibilidad de dar seguimiento y monitoreo a las acciones del ejecutivo, en el plazo de los cuatro años para los que fue elegido. Y esta posibilidad no existía antes de tener esa herramienta: los otros institutos no hacen referencia directa a las promesas de la campaña electoral, a los compromisos asumidos por los políticos frente a la sociedad. El PdM sí lo hace, e incluso obliga a tener en consideración a las otras, a ponerlas a trabajar en conjunto, a intentar una vinculación entre el corto, mediano y largo plazo, con las decisiones políticas de cada gobierno electo.

Otro argumento que permitió construir consensos en torno a la herramienta, consistió en que brindar a la ciudadanía éste tipo de mecanismos de monitoreo y de participación informada en el proceso de planificación de la gestión local, sería un aporte en legitimidad democrática para la gestión que lo implementase con éxito. A la vez que podría permitir un alineamiento interno y una forma de tener en cuenta objetivos comunes para los gestores.

Este tipo de argumentación fue especialmente escuchada durante el período inicial del proceso, en el que se daba a conocer la iniciativa, y particularmente desde los sectores cercanos a Kassab, que era un viceintendente que había llegado a Intendente por la renuncia de su compañero de fórmula, y en ese momento estaba en una situación en que se definía, con buenas perspectivas, su postulación para las elecciones como próximo intendente de la ciudad.

2.1.2. El caso de Córdoba, Argentina:

Contexto sociopolítico en que emerge la iniciativa:

Es importante describir el contexto sociopolítico teniendo en cuenta algunos eventos o situaciones que son antecedentes en la implementación de los Planes de Metas de la ciudad.

Tal vez sea posible y adecuado verlos como etapas o pasos en un proceso inacabado a través del cual la ciudadanía busca involucrarse y participar políticamente de la vida de la ciudad en ámbitos alternativos a los partidos políticos o la “militancia partidaria”. Desde el 2003, a partir de un proceso de desprestigio y pérdida de legitimidad de la gestión del entonces intendente Kammerath (Unión por Córdoba), y acusaciones variadas de corrupción y negociados en el seno del municipio de Córdoba, diferentes grupos de ciudadanos iniciaron algunas propuestas para intentar contrarrestar ese deterioro y lograr, durante el proceso electoral de transición a una nueva gestión, algunos compromisos de los candidatos políticos sobre algunos aspectos fundamentales.¹³

Ejemplo de ello son una serie de Actas Compromiso, que algunos sectores de dirigentes sociales lograron hacer firmar a diferentes candidatos en distintas instancias de la vida política local. El objetivo de estas acciones desde la ciudadanía era el de generar situaciones o eventos públicos mediante los cuales otorgar visibilidad a algunos objetivos considerados en cada momento relevantes para la ciudad, evitar que las cosas siguieran con esos niveles deficitarios de rendición de cuentas y de falta de compromiso con las necesidades más evidentes de la ciudad e intentar que las promesas electorales fueran sostenidas luego por los representantes electos.

La experiencia derivada de estos antecedentes fue la de muy pequeños logros, en la medida que el compromiso de los gobiernos de turno con las Actas que firmaron fue escaso, para no decir nulo. El hecho de firmar un acta de compromiso durante la campaña electoral no constituía un recurso eficaz para el posterior cumplimiento. No generaban obligatoriedad. Además estas acciones no lograron gran difusión ni apoyo masivo de una opinión pública que en los hechos tenía escaso conocimiento sobre sus contenidos y sus implicancias. Por lo tanto, resultó muy simple para los candidatos que ganaban las elecciones, no tenerlos en cuenta a la hora de gobernar. El incumplimiento no redundaba en costo ante la opinión pública, ni sanciones jurídicas.

¹³ Pueden verse entre esas actas: -“Acta de Ética Pública de los Candidatos a Intendente”, firmada el 24 de Setiembre de 2003 ocasión en que los entonces candidatos a intendente, por iniciativa de la Red Ciudadana Principio del Principio, se comprometieron públicamente ante la ciudadanía a implementar una campaña electoral transparente.

- Acuerdo de Compromiso Público de Transparencia de Gobierno – “Programa Discrecionalidad Cero”, celebrado entre la Municipalidad de Córdoba, representada por el Intendente Luis Juez, la Red Ciudadana Principio del Principio y la Fundación Poder Ciudadano, el 11 de diciembre de 2003.

- Convenio de Transparencia entre la Municipalidad de Córdoba, la Red Ciudadana Principio del Principio y la Fundación Poder Ciudadano, firmado el 20 de septiembre de 2005.

- Acta de Compromiso Público con la Ciudadanía de Córdoba “Por Una Córdoba Sustentable” firmada el 15 de Agosto de 2007, ratificada por el Sr. Intendente el 19 de Diciembre de 2007.

- Acta de Compromiso Público de la Vice intendencia de la Ciudad de Córdoba “Por un Concejo Deliberante Transparente y Participativo” firmada el 04 de Enero de 2008. Tomado de: Romanutti (2012), *Plan de Metas en Córdoba. Una experiencia de incidencia colectiva*. Córdoba, Argentina: RNC.

Luego de estos intentos por parte de algunos sectores de la ciudadanía, se dieron en los años 2010 y 2011 en el gobierno de la ciudad de Córdoba una serie de diferencias, fragmentaciones internas y realineamientos políticos que dejaron sin fortaleza al ejecutivo municipal, liderado en ese momento por el intendente Giacomino (Frente Cívico). Este dato es importante, porque este contexto se reflejó en un poder legislativo sin mayorías que pudieran controlar o limitar los debates en el concejo deliberante (CD). Implicó una forma de fragilidad del pacto corporativo que une a buena parte de la “clase” política en la provincia de Córdoba¹⁴ y que en esta situación particular dejó abierta la posibilidad de introducir, debatir y aprobar una iniciativa impulsada prioritariamente por la sociedad civil como fue el PdM. Con la idea de pacto corporativo se hace referencia a que el diseño institucional del poder legislativo de la ciudad de Córdoba, prevé la mayoría automática para el ganador de las elecciones a intendente de la ciudad, lo cual sumado al hecho obvio consistente en que el legislativo es el órgano de construcción y aprobación de las leyes y reglamentaciones de las mismas, vuelve prácticamente imposible la introducción –por parte de minorías legislativas- de iniciativas exitosas que impliquen un control social efectivo, dinámico, profundo y sostenido en el tiempo.

Esta situación de fragilidad política aportó indudablemente presión, tanto sobre los concejales oficialistas como sobre los opositores, a favor de una iniciativa a la cual –coinciden todos, políticos como ciudadanos y líderes de ongs- es “difícil o políticamente incorrecto oponerse”, dadas sus finalidades explícitas. Por lo menos era difícil oponerse abiertamente. Esta afirmación ha sido recurrente y coincidente, en SP y en Córdoba.

Probablemente, este factor de desavenencias políticas y de necesidad de construcción de gobernabilidad en la ciudad de Córdoba, como también un poder municipal con ciertos rasgos de fragilidad en San Pablo en el momento previo a la Enmienda a la Lei Orgánica, hayan generado una grieta en un sistema que en ambos países es de larga tradición presidencialista a nivel nacional, pero también es “ejecutivista” a nivel provincial-estadual, y municipal.

Los poderes ejecutivos son en los países latinoamericanos quienes que definen la mayoría de las decisiones sustanciales y presupuestarias de las políticas públicas. Entonces, para que se generara una institucionalización de éste tipo, era necesaria una serie de condiciones de debilidad relativa que se dieron en estas ciudades en los momentos analizados. Uno de los problemas resultantes de estas coyunturas tiene que ver con que el poder público “obligado” a implementar la innovación –el poder ejecutivo-, es el más fuerte en la tradición local: entonces, también pueden ser interpretados desde ese lugar las “fragilidades” de las obligaciones impuestas; o lo laxas de las “sanciones” o penalidades sugeridas (en el caso cordobés; en el brasileño ni siquiera existen).

Es en este contexto, que emerge la Red Ciudadana Nuestra Córdoba. A partir de abril de 2009 “un número de referentes pertenecientes a diferentes organizaciones de nuestra ciudad

¹⁴ El sistema de representación en Córdoba prevé que el partido que gana las elecciones, independientemente del porcentaje de votos que obtenga, obtiene el 51% de las bancas del poder legislativo. Es lo que se denomina la “Cláusula de Gobernabilidad” como se explicará más abajo.

se constituyó en Grupo Promotor de la Iniciativa (Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Católica de Córdoba, La Voz del Interior, Fundación AVINA, Asociación Civil El Ágora, Arcor, Colectivo Ciudadano, Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresarial, Wachay, Consejo Profesional de Ciencias Económicas). Este grupo se amplió a partir de Octubre de 2009 al sumar nuevos miembros durante lo que se denominó Fase Preparatoria. Más de 80 personas participaron de las definiciones iniciales de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba y de la preparación de las condiciones necesarias para un proceso de convocatoria amplio a todos las y los ciudadanos cordobeses que compartieran los principios y propósitos de la red. Actualmente, la Red Ciudadana Nuestra Córdoba está conformada por organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros de investigación, colegios profesionales, fundaciones, empresas y ciudadanos. Es un espacio no partidario al cual han adherido y participan activamente más de 200 ciudadanos que, si bien lo hacen a título personal, representan a 60 organizaciones de la ciudad” (RNC, 2016)

Esta Red se propuso intentar llevar a la práctica en Córdoba una iniciativa parecida a la que ya estaba empezando a funcionar en San Pablo.

Temáticas con fuerte presencia en la agenda pública:

Durante el momento de instalación, se verifica en la ciudad de Córdoba una desconfianza generalizada en los instrumentos de planificación existentes hasta ese momento: planes estratégicos, planes directores, etc. Una desconfianza social, no técnica: la ciudadanía parecía saber que no podría exigir ni esperar mucho de los políticos en función de esas herramientas disponibles. Poco transparentes, poco fáciles de seguir, demasiado abstractas, con una vinculación presupuestaria que requería experticia técnica para su seguimiento y muy bajo nivel de actualización en tiempo real. Entonces, ¿para qué sirven a los ciudadanos?

Otro aspecto que aparece repetidamente en los medios en esa época, y era un asunto que movilizaba la reflexión de buena parte de la ciudadanía, tenía que ver con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, conocida como Ley de Medios, promulgada en octubre de 2009 pero que había implicado un proceso de discusión social y política pocas veces visto en el país. Y que continuó siéndolo con posterioridad a la promulgación, debido a la sucesión de medidas cautelares que frenaron la aplicación de la ley, o de algunos artículos. Hasta que en octubre de 2013 la Corte Suprema determinó la validez y aplicabilidad incluso de los artículos cuestionados por las medidas interpuestas por el grupo Clarín. Este punto es importante porque puso sobre la mesa de todos los ciudadanos el problema de la importancia de la información pública, la discusión sobre su posibilidad, su propiedad; sobre en qué medida es un derecho.

Un tema instalado en esos años es el deterioro de la ciudad, la ausencia de inversión en infraestructura y un presupuesto municipal mayormente comprometido en sueldos de empleados municipales sin margen para políticas públicas activas por parte del municipio. Las presiones y conflictos corporativos de distintos sectores principalmente sindical y de las prestatarias de servicios públicos (recolección de residuos y transporte), sumado a la

insatisfacción por parte de la ciudadanía respecto de los resultados de la acción gubernamental, ponían con mucha fuerza en la agenda de discusión la incapacidad de las gestiones municipales para la gobernabilidad incluyente, transparente y sostenible de la ciudad.

Motivaciones y justificaciones que esgrimen los impulsores:

Tal como afirman Romanutti (2012) y Cáceres (2014), y ratifican los protagonistas entrevistados en su totalidad, tanto el proceso instalación de la herramienta en San Pablo como en la ciudad de Córdoba ha sido liderado por organizaciones de la sociedad civil nucleados en redes ciudadanas de tipo abierto, movimientista, en las que prima un enfoque de la participación ciudadana y el papel de la misma en las políticas de la ciudad. Esto contrasta con otras iniciativas que no estudiamos en este trabajo, que adoptan también estrategias de monitoreo pero en las que predomina un enfoque técnico, con membresías limitadas en número, y suelen tomar la forma de organizaciones que persiguen objetivos de producir información y hacer seguimiento de indicadores de nivel de vida. En estas experiencias las estrategias de influencia predominantes consisten en el cabildeo en función de determinados objetivos o logros específicos, tratando directamente con los representantes políticos y fundados en el prestigio precedente de los referentes que participan de la organización.

En las iniciativas aquí estudiadas, la preocupación que dirige el proceso de instalación, consiste en generar e incorporar nuevos liderazgos y organizaciones, para construir capital social sostenible en el tiempo, con capacidad de incidencia en la política pública local. La necesidad de nuclear intereses, de convocar actores para movilizar las iniciativas es sustancial en la experiencia concreta de estas redes: para politizar el debate e instalar temas en la agenda pública.

La motivación principal de los miembros de la RNC consistía en tener una herramienta para monitorear la gestión municipal creando procesos de rendición de cuentas efectivos, vinculantes; obtener información rápida y segura sobre la evolución de las metas políticas locales, y crear un canal innovador de participación ciudadana, creando algunas instancias de diálogo argumentativo entre los gobernantes electos y los ciudadanos.

En el caso de Córdoba, como justificación de la iniciativa también es posible ver un proceso de *emulación internacional*, para decirlo con palabras de Leiras (2007). En el sentido de intentar adoptar una política y de formar instituciones que han ocurrido o están siendo implementadas en otros países. En este caso concreto, la influencia prioritaria ha sido la de la iniciativa paulistana.

Principales resistencias y contraargumentos por parte de los actores estatales:

La resistencia inicial al proyecto fue la consideración de que podría “encorsetar” la acción gubernamental, imponiendo constreñimientos externos y trabas burocráticas para poder hacer las cosas. Como se puede observar comparativamente, una postura similar a la de

San Pablo. Otro argumento en contra, fue que la ciudad ya contaba con un presupuesto por programas, que tenía básicamente, según quienes sostenían esta argumentación, los mismos objetivos y finalidades. Entonces, ello significaría una duplicación de esfuerzos. Según uno de los testimonios recogidos, algunos políticos, fuera de micrófono, decían “¿para qué? Si ya tenemos la plataforma electoral, y por otra parte el presupuesto”. Justificación infundada desde la perspectiva de la rendición de cuentas, habida cuenta de la inaccesibilidad de mucha información pública concreta y específica, y de las dificultades de encontrar, interpretar y manipular la existente.¹⁵ Plataformas electorales y presupuestos públicos no son realizados ni pensados desde la perspectiva de su accesibilidad y control por parte de los ciudadanos, sino más bien como el cumplimiento de una obligación jurídica inevitable.

Este tipo de razonamiento se sustenta en una concepción de la democracia delegativa, como la llamó O'Donnell, y que consiste en un poder ejecutivo libre de controles horizontales de tipo legal. Esto es, regímenes que aún presuponiendo elecciones libres y en alguna medida competitivas, y un básico nivel de libertades políticas, carecen sin embargo de sistemas de contrapesos intraestatales, y favorecen la concentración del poder en el ejecutivo. Según O'Donnell, esa delegatividad se sustenta en una manera de comprender la representatividad que tiene cuatro puntos principales: primero, defiende que las elecciones son la única forma importante de contacto e interacción entre los representantes y los representados; segundo, que el mandato surgido de las elecciones es una delegación plena del poder hacia ese ejecutivo; tercero, y relacionado con el punto anterior, se consolida una comprensión de los demás instituciones clásicas de la representatividad democrática como menos legítimamente representativas, aunque parezca paradójica: casi obstáculos para la *verdadera* legitimidad que radica en el ejecutivo; y cuarto, esa representatividad expresada radicalmente por el ejecutivo no necesita de ningún mecanismo de rendición de cuentas para obtener legitimidad. (Peruzzotti, 2009). Democracias que, como dice Peruzzotti, “nacen de las crisis y en cierta manera viven de las mismas (Peruzzotti, 2009, p. 52), y requieren de un líder *ejecutivo*, que se muestre como capaz de sortearlas, y que tienen un grado de excepcionalidad y de necesidad de márgenes amplios de discrecionalidad, frente a los cuales se presentan como inconvenientes los controles formales, institucionales y demás dispositivos de rendición de cuentas.

Entre los argumentos que ponían en duda la propuesta del PdM, algunos referentes sostenían que el proyecto de ordenanza no obligaba a una vinculación con el presupuesto, y en tal sentido sería un “papel pintado” que solamente expresaría buenas intenciones. Curioso argumento en la medida que tal objeción podía ser fácilmente superada en la práctica, dado que nada impide que el PdM que diseñe una gestión tenga estrecha relación con la planificación presupuestaria.

También existió la preocupación, en los bloques políticos con chances de ganar las elecciones próximas, sobre el riesgo –o restricción– que implicaría asignar un papel importante de control del programa gubernamental al Concejo Deliberante. El argumento

¹⁵ Cfr. Por ejemplo los informes sobre el estado del Acceso a la Información en la ciudad de Córdoba, disponibles en www.nuertracordoba.org.ar/sites/default/files/Infomre_Encuesta-NC.pdf. En el Informe de 2013 se afirma (p.27) que el 80% de los cordobeses sostiene que es imposible controlar a los gobiernos.

esgrimido consistía en que su potencial intromisión en el cumplimiento del contenido de las metas podría “politizar” el Plan de Metas.

Uno de los puntos de especial resistencia tuvo que ver con las penalidades por incumplimiento en el Plan de Metas. El caso cordobés prevé un control por parte del Concejo Deliberante, que está capacitado para hacer consultas, pedir informes relacionados con los requisitos formales de la presentación, pero no puede imponer ningún tipo de sanción ni realizar un monitoreo del cumplimiento concreto de los avances en la efectivización de las metas propuestas por el ejecutivo. La única penalidad que finalmente fue incorporada en la ordenanza es relativa a la falta de presentación del Plan o de los Informes o las Audiencias en tiempo y forma, e implica simplemente la configuración de “seria irregularidad”. Se dejó fuera toda posibilidad de sanción al incumplimiento de las propuestas. La posibilidad de control queda así limitada a los procedimientos y no a los contenidos.

El argumento de los actores políticos a la hora de oponerse a las sanciones efectivas, relacionadas con el contenido sustantivo de las metas, tenía que ver con que ello condicionaría el proceso de determinación de las mismas, llevando a los políticos a poner metas menos ambiciosas; pero sobre todo, y lo decían abiertamente, impedirían la aprobación por mayoría del texto de la ordenanza.

De todas maneras es importante aclarar que la limitación de las penalidades por incumplimiento formal de la Ordenanza a una configuración de seria irregularidad, tuvo que ver también con las indicaciones de los asesores jurídicos, que aseguraron que era imposible asignar al incumplimiento de la ordenanza una penalidad mayor que las permitidas por la Carta Orgánica.

Un detalle técnico que también generó diferencias fue el relativo a los plazos de presentación del Plan y de los sucesivos informes. Sobre todo, apuntando a que el desconocimiento de la situación real en que un gobierno asume una nueva gestión impediría que en un breve lapso de tiempo pudiese establecer metas adecuadas, con indicadores e información de base cierta para una futura evaluación y seguimiento del avance. Esta objeción explicita los graves déficits de información y rendición de cuentas que evidencian los gobiernos, lo cual tiene como consecuencia que el único modo de conocer el estado de situación de un gobierno es “desde adentro”, una vez habiendo tomado el poder. Evidencia que por sí misma justifica la implementación de cambios para revertirlo y en relación a la cual los PdM podrían constituir un avance.

Algunos concejales mostraron escepticismo en relación al impacto posible de la propuesta del PdM, basados en que sin una fuerte participación ciudadana que estuviese monitoreando los niveles de avance de las metas y generando movilización y presión sobre las mismas, poco impacto real podría llegar a tener. En este sentido, un grupo minoritario de concejales sostenía que la sociedad civil debía estar formalmente incluida en el trabajo de controlar el cumplimiento del Plan. La opinión mayoritaria se impuso, sosteniendo que el órgano de control debía ser el Concejo Deliberante.

De ese modo, se abría un nuevo punto de discusión: relativo al rol que debería cumplir el Concejo Deliberante: en Córdoba se preveía un papel importante en el llamado a audiencias, en chequear su presentación en tiempo y forma, como así también de los informes de seguimiento periódicos. Pero no se preveía un control del contenido político del Plan. Lo que

dejaba fuera, como en la práctica ocurrió, un papel de control político efectivo. Más allá de que, según la letra de la ordenanza, el Concejo está capacitado para pedir informes y hacer sugerencias.

Quizá una última resistencia de los políticos al PdM, tenga que ver con quiénes fueron sus impulsores, y la tendencia desde los sectores políticos a creer que toda iniciativa público-ciudadana esconde intereses privados o hasta personales. Esto se ha podido notar con claridad en las afirmaciones de los responsables políticos del diseño del primer PdM: uno de ellos llegó a decir que “el PdM fue aprobado por iniciativa de la RNC previamente a la asunción de la primera intendencia de R.J. Mestre”. Y aclarar a renglón seguido que había en ello una búsqueda personal de los líderes de esa Red. Probablemente esta interpretación ha venido de la mano, en la ciudad de Córdoba, de la convicción -o al menos el discurso defensivo-, relativa a que esta Red intentaba poner sus propias visiones de lo que sería bueno, necesario y posible hacer en la ciudad. Entonces las objeciones apuntaban a que en realidad no se estuviera pretendiendo una herramienta que mejorara la planificación, sino una herramienta de incidencia en el diseño de las políticas públicas hecha a la medida de la experticia técnica de los protagonistas de esa Red y de sus visiones y posiciones políticas no transparentadas partidariamente. Es decir el cuestionamiento estaba orientado a deslegitimar la propuesta poniendo en duda la representatividad de quienes la impulsaban. Es posible ver en este argumento la relación con las objeciones planteadas en San Pablo sobre la falta de representatividad de los impulsores de la iniciativa, así considerada desde una particular comprensión de la “representación” y de la legitimidad de la acción política, que pone foco excluyente en la comprensión electoral de la misma.

La principal preocupación del concejal de más alto perfil del radicalismo en la etapa de instalación de la idea, era justamente esa: que la RNC entendiera que a las metas las fija el intendente; que era importante la “no injerencia” ni del CD, ni de la sociedad civil, ni de la RNC en la fijación de metas.

Cuando se contrasta esta preocupación con referentes de esa organización, afirman que la intención del PdM no es que la RNC ni ninguno de sus participantes intentara que fuesen tomadas metas sugeridas por ellos. Pero sí estaba en sus aspiraciones de máxima, que hubiera un diálogo en el que se escuchara a la ciudadanía en general, en su diversidad. Entendiendo que es legítimo el derecho de los ciudadanos a presionar por la apertura al debate respecto de las políticas necesarias en la ciudad, de manera pública, participativa e inclusiva. Esta visión se contraponía con una perspectiva opuesta del sector político partidario, que entiende que “el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes”¹⁶.

La Unión Cívica Radical era en ese momento oposición pero conocía de sus importantes chances de ganar las próximas elecciones y, por tanto de ser los primeros responsables de llevar a la práctica el PdM. Por ello, fue en ese bloque donde principalmente se concentraron las objeciones a una ordenanza que diera un poder fuerte al concejo deliberante o eventualmente a la oposición, sobre el control del contenido sustantivo de las metas. Finalmente esta fue la visión que prevaleció y la ordenanza aprobada limitó al Concejo Deliberante a un rol de contralor formal.

¹⁶ Principio institucionalizado en la Constitución Nacional.

Estrategias de incidencia de los impulsores:

Para lograr la institucionalización de la idea fue necesario que la misma fuera debatida y aprobada en el ámbito legislativo de la ciudad el cual usualmente está conformado por una mayoría oficialista gracias a la “cláusula de gobernabilidad” de la Carta Orgánica¹⁷, aunque por razones extraordinarias que se explicaron no fuera ésa la situación en ese momento, lo que generó un contexto de oportunidad política excepcional. Sin embargo era importante que la iniciativa fuera impulsada por la fuerza de la legitimidad y apoyo social de la propuesta tanto en su concepción y elaboración como en su impulso.

Para lograr estas adhesiones, el camino fundamental consistió en mostrar a los concejales y protagonistas políticos la importancia del proyecto y su relación con la necesidad de dar respuesta a los déficits democráticos. En tal sentido no podía haber objeciones a la iniciativa. Podría decirse que esta primera etapa consistió en convencer a los políticos de la incorrección que podría acarrear cualquier oposición sustancial. Ello se logró a través de diálogos informales y de invitación a reuniones en las que participaban personalidades de cierto prestigio de la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Católica de Córdoba y algunas organizaciones de la sociedad civil de reconocida trayectoria, como Fundación Avina, Asociación Civil el Ágora, y otros liderazgos que aglutinó la RNC, que habían sido protagonistas de la experiencia de la Comisión Consultiva de Expertos que convocó en 2008 el Gobernador de la Provincia de Córdoba, Juan Schiaretti, para hacer un diagnóstico y elaborar propuestas de reformas políticas a partir de la crisis institucional que había tenido la provincia en las elecciones de 2007. Los rectores de las dos universidades referidas y el presidente de la Asociación Civil El Ágora habían integrado esa comisión, cuyo trabajo resultó en un dictamen denominado *Así no va más* (CCE, 2008).

Uno de los primeros pasos consistió en lograr el compromiso de los futuros candidatos a Intendente, de impulsar la ordenanza si resultasen electos: ello no fue complicado debido al tipo de accesibilidad que mantienen los candidatos en el momento electoral o preelectoral;

¹⁷ Cfr. L.O.M. Nº 8102, CAPÍTULO III DISTRIBUCIÓN DE LAS REPRESENTACIONES Sistema Electoral ARTÍCULO 137°- La distribución de las bancas en los Concejos Deliberantes y en las Comisiones Municipales se efectuará de la siguiente manera: 1) Participarán las listas que logren el mínimo del dos por ciento de los votos emitidos. 2) Con las listas que hayan alcanzado un mínimo establecido en el inciso anterior se seguirá el siguiente procedimiento: a) El total de los votos obtenidos por cada lista se dividirá por uno, por dos, por tres y así sucesivamente hasta llegar al número total de cargos a cubrir. b) Los cocientes resultantes, con independencia de la lista que provengan, serán ordenadas de mayor a menor en números iguales a los cargos a cubrir. c) Si hubiere dos o más cocientes iguales se los ordenará en relación directa con el total de votos obtenidos por las respectivas listas, y si estas hubieran logrado igual número de votos, el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la Junta Electoral Municipal. d) A cada lista le corresponderán tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el apartado b) de este inciso. 3) Si de la aplicación del sistema descrito en el inciso 2), surge que el partido que ha obtenido mayoría de votos no llegara a ocupar más de la mitad de las bancas, se observará el siguiente procedimiento: a) Corresponderá al partido que obtenga mayor cantidad de votos la mitad más una de las bancas. En caso de que el número de bancas sea impar, se le asignará la cifra entera inmediatamente superior a la mitad aritmética. b) Las bancas restantes se distribuirán entre los partidos minoritarios que hayan alcanzado el mínimo previsto en el inciso 1), conforme el procedimiento descrito en el inciso 2). 4) Si ninguno de los partidos minoritarios hubiere alcanzado el porcentaje mínimo previsto en el inciso 1) de este artículo, le corresponderá una banca al partido que siguiera en cantidad de votos al que haya obtenido la mayoría, siempre que hubiese logrado, como mínimo, el uno por ciento del total de los votos emitidos.

y a su inclinación a firmar compromisos que puedan leerse como “políticamente correctos” para la prensa local o regional.

Al mismo tiempo, se trabajó con los concejales para que estuviesen al tanto de los detalles de la herramienta, y para lograr apoyos en los futuros debates al respecto. En una dinámica abierta, en la que se escuchaban posibles modificaciones, y sobre todo apuntando a que algunos de ellos pudieran tomar el desafío en sus manos, elaborar un proyecto de ordenanza y presentarlo para su tratamiento. Intentando al mismo tiempo que ningún bloque o concejal se apropiara de la idea, para que el consenso posible fuera más fuerte por provenir de un planteo de la ciudadanía y no de un espacio político particular.

Para lograr eso, hubo que generar diálogos con diferentes espacios partidarios, y mostrar a sus líderes cuáles eran los objetivos de una potencial norma. Muchas veces, con líderes que no eran concejales en ese momento pero que tenían la capacidad de instalar temas en sus bloques, en sus espacios políticos.

La estrategia de incidencia utilizada en estos casos se fundaba en el conocimiento personal, muchas veces, y el prestigio social o académico previo de quienes se acercaban a los políticos con la idea. Se generaron también foros y encuentros para mostrar cómo se estaba desarrollando esta nueva herramienta de gestión política en otras ciudades.

Una vez que el proyecto ingresó en el recinto del Concejo Deliberante, el trabajo de incidencia consistió en presenciar las reuniones de comisiones en las que se trataba el mismo y en redactar gacetillas de prensa para dar a conocer al mayor número posible de ciudadanos de lo que se estaba tratando en las mismas, y generar una presión mínima para mantenerlo en agenda y en tratamiento, intentando que no sufriese modificaciones sustanciales.

En esta línea, se intentó aparecer en los medios de comunicación con un mensaje simple, claro y positivo sobre lo que estaba ocurriendo; mostrando cuáles eran las ventajas y el potencial de una ordenanza de este tipo, y porqué era necesario alcanzarla.

Factores que posibilitaron el consenso en torno a la iniciativa, resultados de la deliberación:

Uno de los factores que permitieron un consenso sobre el tratamiento y la aprobación de la ordenanza tiene que ver con el contexto político de fragilidad en el gobierno local, que se describió más arriba, y que imposibilitaba una defensa corporativa fuerte de las inconveniencias que un PdM podría traer a un poder ejecutivo. Esto es: el oficialismo, a pesar de la “cláusula de gobernabilidad” que había asegurado mayoría inicial al gobierno de Giacomino, había perdido esa mayoría porque había habido conflictos internos de realineamientos políticos dentro del Concejo Deliberante.

Otro de los factores principales, sin ninguna duda, fue la presión de la ciudadanía o mejor dicho, de un sector de la ciudadanía, que apoyaba la iniciativa y logró la instalación en los medios y parcialmente en la opinión pública. Eso se manifestó de muchos modos: mediante

notas de periodistas de opinión en medios protagónicos de la ciudad, entrevistas radiales, la firma de una Carta de Adhesión por parte de varias organizaciones de la sociedad civil, cuyas autoridades en muchos casos gozaban de un alto nivel de consideración social o prestigio. Estas adhesiones, expresadas de modo abierto y muchas veces a través de la prensa escrita más masiva de la ciudad, dieron un respaldo y una representatividad a la transformación que se pretendía instalar.

También resultaron positivas para generar consenso, las visitas de líderes sociales de otras ciudades que estaban implementando ya la idea.

La consistencia jurídica de la ordenanza, con mucho trabajo de juristas y politólogos de prestigio que habían analizado las compatibilidades e incompatibilidades de la misma frente a las normativas provinciales y nacionales dio una seriedad al tratamiento que lo puso a salvo de objeciones y demoras de tipo técnico-jurídicas, que suelen ser en el ambiente sociopolítico argentino una de las herramientas más poderosas a la hora de dilatar y hacer desaparecer un asunto de la agenda pública: hacerlo desaparecer de la agenda legislativa.

La deliberación específica sobre la ordenanza, incentivada por la RNC, implicó reuniones con concejales y finalmente un debate en el recinto, en el que ya se habían consensuado los puntos de acuerdo y se había eliminado una referencia posible a organizaciones de la sociedad civil como parte del control del cumplimiento de la norma. Argumentando, por parte del radicalismo, que ello implicaría ir más allá de lo permitido por la carta orgánica.

El proyecto consensuado con la RNC fue presentado por el concejal Machado (FC) en el recinto con las firmas de los bloques del Frente Cívico, Frente Progresista y Eva Perón. El radicalismo presentó un proyecto propio con algunas diferencias (Cossar, UCR), y el bloque de Unión por Córdoba, una propuesta con alguna diferencia con respecto al original. En la Comisión de Legislación General y Asuntos Constitucionales, comenzó el debate sobre el tema a fines de 2010. En abril de 2011 la RNC, para incentivar el proceso, presentó un nuevo proyecto intentando acercar las diferencias entre los dos proyectos existentes, y también las sugerencias de Unión por Córdoba. Pero como tampoco avanzó, siguió un nuevo intento del bloque del Frente Cívico. Y por último, una versión de la UCR que intentaba superar los desacuerdos que quedaban. Una propuesta final acordada por los asesores de los concejales fue finalmente aprobada por esa Comisión el 3 de mayo de 2011.

Como se describiera más arriba los puntos sustanciales de la deliberación tuvieron que ver con el rol del Concejo: se convino en que asumiría un control formal del cumplimiento de plazos y formas, con la posibilidad de solicitar informes o hacer observaciones, y supervisar el proceso de presentación de Informes de avance. También sería el encargado de llamar a las Audiencias Públicas de presentación y de rendición de cuentas anuales.

También se dialogó sobre la función que le cabría a las organizaciones de la sociedad civil: si deberían o no estar formalmente involucradas en el monitoreo del PdM. Pero los concejales que opinaron que esas organizaciones deberían ser convocadas para el proceso de control, fueron minoría, por lo cual, esa función quedó en manos del CD. De otro modo, hubiera significado un espacio de participación ciudadana más efectivo y práctico para el PdM. Según los líderes de la RNC el PdM es también una herramienta de RdC y no

solamente de planificación e información. Esto fue fruto del debate sobre si el PdM debía ser definido como una herramienta de planificación e información ciudadana, o también de RdC y de participación ciudadana. En este sentido, la propuesta de la RNC consistía en incluir los últimos dos conceptos, pero las reticencias de algunos miembros del concejo, básicamente de la UCR, limitaron la definición.

El último punto de acuerdo como fruto de la deliberación, fue sobre la penalización por incumplimiento de las obligaciones formales de la ordenanza: configuraría una “seria irregularidad”. Y dejaría fuera cualquier penalidad vinculada al incumplimiento específico y concreto de las metas establecidas en cada caso por el ejecutivo: más bien, ello quedaría sujeto a una penalización o evaluación política en el momento electoral siguiente, para el caso de una presentación a reelección, o vinculada a los responsables de implementación en el caso que buscasen otros destinos elegibles.

Los concejales interpretaron que el espíritu de la norma consistía en generar un seguimiento simple para los ciudadanos de la evolución del gobierno, y también la posibilidad de que el intendente brindara una argumentación sobre las modificaciones en las metas o en sus eventuales incumplimientos.

2.2. Las Normativas

En este apartado se analizará la forma jurídica en la que finalmente cristalizaron los procesos de instalación de la herramienta en cada una de las ciudades, para determinar de manera comparada sus rasgos principales, y el grado de reconocimiento e incorporación de los principios de participación, rendición de cuentas y acceso a la información pública.

2.2.1. FORMA JURÍDICA, CARACTERÍSTICAS E INNOVACIONES INCORPORADAS.

Características particulares de cada caso:

En el caso de San Pablo, el proceso fue anterior al de Córdoba, y se logró una modificación en la carta orgánica municipal en febrero del año 2008. Se trata de la Enmienda 30 a la Lei Organica Municipal. Con ella, la gestión pública de San Pablo pasó a tener una nueva herramienta de planeación para acompañar las otras cuatro establecidas constitucionalmente: el Plano Diretor Estratégico (PDE), la Lei de Diretrizes Orcamentarias (LDO), el Plano Plurianual (PPA) y la Lei Orcamentária Anual (LOA).

Resumidamente, las características de esta enmienda, obligan al Poder Ejecutivo local a llevar a la práctica las siguientes obligaciones e innovaciones: a los noventa días de asumir, presentará un PdM, con acciones estratégicas, indicadores y metas cuantitativas para cada sector de la administración. Observando las directrices de su campaña electoral y las del PDE (Art 1º). Deberá divulgarlo por diferentes medios (#1). Deberá promover el debate público en los 30 días posteriores a su presentación, mediante audiencias públicas,

temáticas y generales, “inclusive en las subprefecturas” (#2). Divulgará semestralmente los indicadores de desempeño (#3). Podrá hacer modificaciones programáticas en el PdM justificándolas por escrito y comunicándolas (#4). Elaborará los indicadores con criterios de sustentabilidad, inclusión y función social de la ciudad y de la propiedad, etc (#5). Brindará a fin de cada año un informe de ejecución y lo comunicará (#6). Obliga a las leyes presupuestarias a incorporar las prioridades y acciones estratégicas del PdM y del PDE, e incorporará las directrices del PdM en el proyecto de ley del PPA (Art 2°).

En Córdoba, la herramienta fue establecida mediante la ordenanza 11942¹⁸, sancionada por unanimidad el 2 de junio de 2011, luego de 8 meses de debate parlamentario y extraparlamentario.

Según el texto mismo de la ordenanza, en el artículo 1ro, se trata de un “Instrumento de planificación e Información Ciudadana, mediante el cual el Intendente al iniciar un nuevo período de Gobierno, presenta las metas de su Programa de Gestión, estableciendo las acciones estratégicas, los indicadores y objetivos cuantitativos y/o cualitativos, para cada área de la Administración Pública Municipal y zona geográfica de la ciudad, informando anualmente sobre la evolución de los mismos”.

Marca un contenido mínimo que debe tener el Plan, en tres puntos: a) Líneas de actuación estratégicas a implementar y detalles de acciones a concretar a mediano y corto plazo. b) Objetivos propuestos para cada sector de la administración, con cuantificación específica cuando fuese posible. c) Indicadores e índices para la evaluación de cada objetivo propuesto.

Luego de estos contenidos, se aclara que objetivos, indicadores e índices se presentarán al menos en las siguientes áreas: obras y servicios públicos, administración pública, salud, acción social, ambiente, cultura, educación, turismo, participación vecinal y desarrollo económico. Y deja librado a la “naturaleza de la prestación” el hecho de que esos objetivos e indicadores se presenten de modo global (para todo el municipio) o desagregado por ámbito o jurisdicción.

Marca como plazo de presentación por parte del Intendente al Concejo Deliberante 120 días, con 30 de prórroga si la informa al CD. Comunica que puede ser presentado cuando se inauguran las sesiones ordinarias del CD. Antes del 10 de marzo de cada año subsiguiente, debe presentar el informe de cumplimiento; pudiendo hacerlo también junto al informe de apertura de Sesiones de cada año. Obliga en el Art 4to a que el PdM tenga amplia difusión, para garantizar “conocimiento, evaluación y control por parte de la ciudadanía”. Obliga a hacerlo en el Boletín Municipal y en los sitios web del PE y el PL, dentro de los 30 días de su presentación. Instituye en el Art 5 al Concejo Deliberante como órgano de contralor del cumplimiento de la Ordenanza. Insta allí a la sociedad en general al conocimiento del Plan.

¹⁸ Disponible a noviembre de 2016 en:

<https://servicios.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/Documento.aspx?Nro=23792>. También en ANEXO II.

Esta remisión del PdM al CD es para su “conocimiento y seguimiento ulterior”. Y para que éste llame en los 60 días corridos de su presentación, a una Audiencia Pública informativa en la que debe participar el Intendente Municipal como informante. Las sugerencias recibidas en esa Audiencia por parte de ciudadanos e instituciones, deben ser elevadas al DEM para su conocimiento. Este puede hacer correcciones o modificaciones, y éstas deben ser dadas a conocer al CD, y debe promoverse la “plena difusión pública de las mismas”.

Es notable que no se aclara cuándo ni cuántas veces puede hacer el DEM modificaciones. En relación al seguimiento del PdM, el art 7 establece que el CD verifica el cumplimiento de la presentación, los informes anuales y los contenidos mínimos. Pudiendo pedir mayor información, formular propuestas y sugerir medidas. Un eventual incumplimiento en la presentación, de los Informes o de las Audiencias del PdM, configura “seria irregularidad”. Nada más que eso. Nada se dice sobre los incumplimientos sustanciales del PdM.

Cuadro 1. Comparación de características normativas:

Normas aplicadas en la implementación de Planes de Metas y Programas San Pablo, Brasil-Córdoba, Argentina		
	San Pablo	Córdoba
Forma jurídicaA3:A14	Enmienda en Carta orgánica.	Ordenanza 11942.
Elaboración y cumplimiento	Poder Ejecutivo.	Poder Ejecutivo.
Finalidades del instrumento	No se especifica en el texto.	Planificación e información.
Plazo presentación	90 días.	120 días (más 30).
Contenidos mínimos obligatorios:	Acciones estratégicas, metas, indicadores cuantitativos.	1. Líneas de acción estratégica, acciones corto y mediano plazo, 2. Indicadores.
Por áreas de gobierno y/o territorio	Área administración, Subprefectura y Distrito.	Área de la administración, y para cada Área geográfica.
Compatibilización con	Directrices de Campaña más PDE.	Líneas estratégicas, y acciones a mediano y corto plazo. Objetivos e indicadores de evaluación. Especifica áreas obligatorias
Divulgación	30 días: medios electrónicos, escritos, radio, tv y en diario oficial el día 91.	“amplia”: B.O, más sitios web municipales.
Debate público- Audiencias	Audiencias públicas generales, temáticas y regionales, incluyendo Subprefecturas. 30 días post presentación.	Consejo Deliberante debe dar a conocer el Plan. Y llamar a Audiencia pública dentro de los 60 días. Con el Intendente. Sugerencias, elevadas al Ejecutivo.
Obliga al Poder ejecutivo a devoluciones?	No	No

Obligaciones de Rendición de cuentas	Informes semestrales de indicadores de desempeño (art1.3), más relatorio anual de ejecución (art1.6).	Un informe anual de cumplimiento, antes del 10 de marzo.
Posibles modificaciones programáticas?	Sí: con justificación por escrito y amplia divulgación en medios.	Sí, justificadas y con difusión al público.
Criterios de establecimiento y fijación de indicadores	a. desenvolvimiento sustentable, b. inclusión social, c. función social de la ciudad, d. función social de la propiedad, e. derechos individuales y sociales, f. promoción ecológico y g. universalización de los servicios públicos con atención a las diferentes condiciones económicas de los usuarios.	NO establece metodología y criterios en este sentido.
Vinculación presupuestaria	Sí: 1. se obliga a las leyes presupuestarias a incorporar las prioridades del PdM más PDE. 2. Obliga a incluir las directrices del PdM en el Plano Plurianual.	NO.
Responsable de supervisión cumplimiento	PL-PJ: implícito, por ser parte de la Ley Orgánica. El Legislativo no tiene función prevista por la norma.	P.L. Controles formales. Más posibles solicitudes de informes para evaluación.
Efectos incumplimiento	No establece específicas (se supone que las derivadas del incumplimiento de un artículo de la Ley Orgánica).	"Sería irregularidad" (por incumplimientos formales, no sustanciales).

Fuente: elaboración propia.

Relación entre normativa aprobada y la incorporación de principios de RdC, participación-deliberación y AIP:

La normativa aprobada en San Pablo, a través de la enmienda, no prevé sanciones por incumplimiento formal –en relación a plazos de presentación, modos, etc.- ni tampoco por eventuales incumplimientos en las metas propuestas. En esta línea, el principio de rendición de cuentas que se pretende incorporar a la práctica política queda unilateralmente en manos de los gestores públicos. Y la herramienta institucional no pone en manos de la ciudadanía un mecanismo de exigencia suficiente que tenga un carácter vinculante, más allá de una eventual acción judicial por incumplimiento de un artículo de la Ley Orgánica.

Entonces, es posible afirmar que la penalización por eventual incumplimiento en el caso paulista, quedaría librada solamente una sanción electoral en la eventual presentación del intendente a las elecciones subsiguientes, o de candidatos de su partido o coalición. Del mismo modo ocurre en Córdoba.

Algunas diferencias, particularidades y comparaciones en cuanto a la forma de incorporar los principios:

- La primera diferencia que salta a la vista entre las normativas de ambas ciudades, es que una es una enmienda en la orgánica de la ciudad, y la cordobesa es una ordenanza. Ello les da diferente jerarquía jurídica, pero se origina prioritariamente porque en Brasil es más común y no tan complejo lograr una modificación de ese tipo como lo es en Argentina. También es importante destacarlo: requeriría más apoyo para modificarlo que en el caso argentino, donde un intendente podría modificar algunas cláusulas sin mayor dificultad, como de hecho ya ha ocurrido con una ordenanza que obliga a presentar un informe final en el cuarto año de gestión de cada

intendente (Ordenanza número 12469, modificatoria del art 3 de la ordenanza nº 11942. Dada el 4/11/2015).

- En San Pablo, la enmienda no define el objetivo específico de un Plan o Programa de Metas. En cambio en Córdoba, el texto de la ordenanza lo dice: “Institúyese el Plan de Metas de Gobierno como Instrumento de Planificación e Información Ciudadana, (...)”¹⁹. También se puede leer en las versiones taquigráficas de la sesión que sancionó la ordenanza, que se la concibe como “instrumento de planificación y de información ciudadana” o “un instrumento de planificación ciudadana (...) se torna de participación ciudadana a través de mecanismos de audiencias públicas”. En este tipo de afirmación se puede observar la cercanía que existe en las finalidades participativas y las finalidades de rendición de cuenta y del derecho de acceso a la información pública, a la hora de diseñar y de llevar a la práctica una institución de este tipo.
- En cuanto a la RdC, aunque ninguna de las dos normativas nombra el concepto, ambas incorporan algunos de sus principios: en la obligatoriedad de informar del plan y sobre todo en la imposición de brindar informes de avance, cada 6 meses sobre los indicadores en el caso paulista, y cada un año sobre el estado de avance y ejecución, en ambas ciudades. Esto es muy importante: en el caso de Córdoba, en esta instancia de RdC debe participar el Intendente, y las sugerencias de los vecinos deben ser elevadas al DEM para su conocimiento.
- En El caso de San Pablo, es más ambiciosa la obligación: dentro de los 30 días posteriores a la presentación, el ejecutivo deberá “promover el debate público sobre el PdM en audiencias públicas generales, temáticas y regionales, inclusive en las subprefecturas”²⁰. Este punto es muy valioso, dado que tiene el potencial de abrir instancias de comunicación gobierno-ciudadanía de carácter argumentativo, propositivo, participativo. Si es que hay acuerdo básico sobre lo que significa “promover el debate”, evidentemente. Esta posibilidad deberá luego confrontada durante el tiempo de la implementación; y recién entonces será posible evaluar hasta dónde son utilizados o no esos potenciales.
- Cuando se buscan fragilidades en la asunción de los principios de RdC en las leyes, es posible encontrar que el proceso de RdC previsto por la normativa de la ciudad de Córdoba es informativo, y, podríamos deducir del texto, monológico en dos sentidos: el intendente deberá hablar e informar sobre el avance del proceso hacia su audiencia presencial de organizaciones y vecinos, y su audiencia abstracta que es la ciudadanía en general. Luego, las audiencias, por las ordenanzas que las rigen, prevén un monólogo de parte de diferentes organizaciones y ciudadanos frente al Intendente y los funcionarios que escuchan delante, en una especie de estrado. Pero no aparece previsto ni indicado ningún diálogo argumentativo sobre las diferentes posiciones. En este punto, la ordenanza cordobesa dice en su texto (art 5, Audiencias Públicas) que “Las sugerencias realizadas por los vecinos e instituciones intermedias son elevadas al Departamento Ejecutivo Municipal para su conocimiento”. Predomina una

¹⁹ Ordenanza 11942, Art 1. Cfr: Anexo II.

²⁰ Enmienda a Lei Organica, art. 1, punto 2. Cfr ANEXO III

perspectiva vertical-electoral de la RdC. Y la rendición que hace el Ejecutivo con respecto al Legislativo, es de cumplimientos formales, no hay rendición de cuentas sobre contenido político del plan o los criterios que fundamentan las decisiones.

- Otra diferencia entre las legislaciones radica en la función asignada al poder legislativo, Concejo Deliberante en el caso cordobés, y Camara de Vereadores en el paulista. En rigor de verdad, un papel verdaderamente político del poder legislativo previsto por la norma paulista es inexistente, más allá del control de legalidad que puede y debe hacer este poder en cuanto a exigir el cumplimiento de toda la Lei Orgánica. A lo sumo, podrá controlar la conformidad del mismo con otros institutos, tal como lo indica la enmienda: el PDE (Plan Director Estratégico), el PPA (Presupuesto Plurianual) e incluso la elaboración de los indicadores según los criterios fijados por la misma. El poder legislativo de la ciudad de Córdoba, por su parte, está obligado a publicar el PdM en su página web, y sobre todo a llamar a la audiencia pública a realizarse con la presencia del Intendente. El Concejo Deliberante es el órgano de contralor del cumplimiento de la ordenanza. Debe dar a conocer el Plan, sus modificaciones, y encargarse de su seguimiento formal: plazos de presentación, presentación de informes anuales y cumplimiento de requisitos mínimos de metas para las áreas establecidas.

Ya en el campo de las posibilidades, el CD está facultado para “formular propuestas o recomendaciones, solicitar informes ampliatorios y aclaratorios y sugerir medidas, para mejorar el proceso de evaluación de cumplimiento del plan”²¹. Es decir, la normativa abre en ambas ciudades mecanismos institucionales como posibilidad discrecional, casi se puede decir, en los “intersticios”; si los representantes quisieran hacerlo, parecen tener de dónde tomar esas posibilidades. Pero no son obligaciones normativas rigurosas, que indiquen una acción que deban tomar en cuanto a exigencia de control efectivo, o intermediación y acercamiento de la sociedad civil a la información y a los estados de cosas de la gestión local.

- Una diferencia de carácter aparentemente metodológico está dada por la especificación de criterios para el establecimiento de los indicadores de desempeño. Cuando esos criterios son considerados, se puede observar que no son una indicación metodológica sino un claro contenido político: sustentabilidad, inclusión social con reducción de las desigualdades, funciones sociales de la ciudad y de la propiedad, defensa de los derechos individuales y sociales de toda persona, equilibrio ecológico, universalidad y calidad de los servicios públicos considerando su accesibilidad para las diferentes condiciones económicas de la población.
- Otro rasgo importante, que demuestra un avance en la forma de incorporar a una ordenanza los principios de RdC y del derecho a la información pública, está dada por la obligación fijada para el intendente cordobés de concurrir a las audiencias públicas de presentación y a las audiencias anuales de “estados de avance”. Esta obligación no aparece en la enmienda de la ciudad de San Pablo. Implica la posibilidad de escuchar personalmente a la máxima autoridad local dando cuentas sobre cuáles metas intentará lograr, y cómo avanza el proceso. También da lugar a la ciudadanía

²¹ Cfr. Anexo II. Art 7.

para hacer reclamos, demandas, sugerencias. Por supuesto, que ello quedará limitado por la reglamentación que tenga a su vez la realización de las audiencias públicas. Pero es una inclusión de gran significado y potencial político.

- En el caso cordobés, el artículo 4º de la norma, titulado “Difusión”, obliga a dar “amplia difusión, de manera que asegure y garantice el conocimiento, evaluación y control por parte de la ciudadanía.” Este sea probablemente el reaseguro más potente a favor del derecho al AIP que tenga la norma, y también la posibilidad de evaluar y controlar, abiertamente expresados. Es cierto que no toma los conceptos de RdC o de AIP, pero sí parece incorporar en alguna medida sus implicancias.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS/PLANES DE METAS.

A partir de aquí se presentará el proceso de implementación de los PdM en cada ciudad, y se analizarán las características de sus diferentes etapas. Serán revisados en primer lugar los procesos de planificación (focalizando en sus participantes responsables, las áreas involucradas, la metodología que utilizaron, las características técnicas del plan y la coherencia con las promesas electorales, en función de la bibliografía disponible, los documentos oficiales y las entrevistas a los protagonistas). En segundo lugar, se prestará atención a los procesos de debate o deliberación que existieron en cada uno de los casos, fundamentalmente a partir de las audiencias públicas y los análisis realizados por las redes ciudadanas, además de los papeles desarrollados por los cuerpos legislativos y las modificaciones realizadas en función de los aportes de los ciudadanos, cuando existieren. En último término, se analizarán los procesos de RdC disparados por la implementación, y la evaluación de estos impactos realizada tanto por el poder político como por la sociedad civil organizada.

3.1. Ciudad de San Pablo:

3.1.1. El proceso de Planificación

Participantes, áreas municipales responsables, metodología, liderazgos.

El primer programa de metas elaborado en San Pablo, fue conocido como Agenda 2012, dado que abarcaba los objetivos a cumplir en el lapso 2009-2012, y fue organizado en ejes temáticos. La organización y estructuración siguió las siguientes etapas: primero, se definió la estructura conceptual, luego se definieron las metas teniendo en cuenta el programa de gobierno, en tercer lugar se realizaron audiencias públicas, en un cuarto momento se estableció la forma de monitoreo de las metas. Y finalmente, se definieron los indicadores de resultados.

En cuanto a las áreas que llevaron adelante el proceso de implementación, según los protagonistas, participaron las diferentes secretarías supervisadas por la de Planeamiento, Gestao e Orcamento (SEMPA). Primero se establecieron los ejes alrededor de los cuales serían ordenadas las metas: Ciudad de Derechos, Ciudad Sustentable, Ciudad Creativa,

Ciudad de Oportunidades, y Ciudad Eficiente; atravesados por un eje transversal: Ciudad Inclusiva. Cada uno de esos ejes implica ciertos objetivos estratégicos de gobierno, en función de los cuales se establecieron las metas y sus indicadores de seguimiento y resultado. El proceso dio como resultado un conjunto de 29 objetivos y 223 metas. Estas metas fueron creadas teniendo en la mano el programa de gobierno, y generando reuniones con algunos secretarios de cada área.

Según el primer secretario de planeamiento de la gestión de Kassab, para la elaboración se basaron en dos objetivos clave: el primero de ellos, buscar el consenso interno de la administración; alcanzar acuerdo técnico con las diferentes áreas sobre la validez de las metas. Y el segundo, la validación de las metas por parte de la sociedad. Para ello, una vez definidas las metas por parte del ejecutivo, se hicieron las 34 audiencias públicas de presentación del PdM, en las que participaron más de tres mil personas.

En cuanto al segundo plan, correspondiente a los años 2013-16 de la gestión de Haddad, se intentaron corregir o mejorar algunos rasgos de la primera versión. En primer lugar, se establecieron solamente tres ejes (1. Compromiso con los derechos sociales y civiles, 2. Desarrollo económico sostenible para la reducción de las desigualdades, y 3. Gestión descentralizada, participativa y transparente), más uno transversal para todos ellos. Uno de los cambios principales tuvo que ver con la cantidad de metas: la nueva administración estaba convencida de que el propósito principal del PdM era de planificación y rendición de cuentas en función de esa planificación. Para ello, sostenían que era muy difícil dar seguimiento efectivo a 223 metas. Si querían lograr eso, y a la vez traducir las 800 propuestas de campaña del entonces electo Haddad, deberían compatibilizar varios productos y entregas dentro de metas ambiciosas: propusieron originalmente 100, que luego de la instancia participativa que será analizada más adelante, terminaron siendo 123. El equipo de implementación y seguimiento estaba compuesto por cuatro personas, lo cual también fue un argumento tenido en cuenta a la hora de reducir la cantidad de metas. La Secretaría que estuvo a cargo fue también SEMPLA.

Pero la metodología varió: si en el primer PdM habían intentado recopilar las metas de las diferentes “pastas” o áreas, compatibilizar con propuestas y compromisos de campaña y luego traducir objetivos en metas, en la segunda versión hubo modificaciones metodológicas; una comprensión diferente de la forma en que deberían ser construidas las metas. Teniendo como prioridad incluir las promesas de campaña, pero sin desconocer dos principios importantes: que no fueran excesivas en número, y que tuvieran alguna homogeneidad en el diseño, alguna comparabilidad. Eliminando pequeñas metas que fueran consideradas procesos necesarios para alcanzar otras metas.

Una característica importante del segundo PdM paulista, tiene que ver con la impronta participativa que intentaron darle desde el inicio los responsables de su diseño y de la implementación. Esto será específicamente estudiado más adelante. Algunos de estos responsables, no permanecieron durante todo el ciclo, sino que dieron un paso al costado por diversas razones, como Leda Paulani, quien dejó su cargo a principio de 2015 para retornar a la vida académica, y fue reemplazada por un nuevo Secretario, en una nueva Secretaría Municipal de Gestión, que reemplazó a la denominada, hasta ese momento,

SEMPLA. Ese cambio, a partir de testimonios recogidos, parece coincidir con cierta pérdida de protagonismo de la herramienta PdM en la ciudad de San Pablo.

Características técnicas de los Programas de Metas diseñados: objetivos, metas e indicadores.

Luego de definida la dinámica de construcción de la Agenda 2012, los responsables tuvieron que decidir qué significado darían a las palabras objetivos, metas e indicadores. Desde el principio surgió el problema de los indicadores, de las líneas de base, y de la información con que contaba cada gobierno, y cuán confiable era la que poseían. Los indicadores son instrumentos elaborados a partir de un conjunto de valores numéricos o de categorías ordinales o nominales, que sintetizan aspectos importantes de un fenómeno con propósitos analíticos (Naciones Unidas, 1975). Para muchos analistas de políticas públicas son sustanciales para poder realizar buenos procesos de planificación, seguimiento y evaluación.

Durante el diseño de la primera versión partieron de preguntarse, según los protagonistas políticos, ¿qué ciudad queremos?. Según afirman, eran conscientes que debían para ello saber de qué ciudad estaban partiendo. Las líneas de base existían en algunas áreas y en la mayoría no, -tanto en San Pablo como en Córdoba-, al inicio de la implementación de los PdM. Según los entrevistados, la confianza en la información generada por diferentes instancias públicas, organismos, universidades y demás instituciones, parece haber sido algo mayor en San Pablo que en Córdoba. En la ciudad brasileira construyeron “indicadores de eficacia” basados en dos medidas que se evaluarían en el marco de los cuatro años de gestión; a: *fases concluidas* en relación a fases previstas para el cumplimiento y b: *producto entregado* en relación al producto previsto por meta. En ese sentido, los responsables de la segunda versión 2013-16 intentaron una mejora técnica en algunas definiciones. El Programa 2013-2016 fue denominado “Un tiempo nuevo para San Pablo”, y siguió en su confección la forma organizativa del ejecutivo de la Prefeitura: una “lógica de secretarías”, por más que intentaron darle un sentido de mayor integración. Y con la convicción de limitar el crecimiento urbano pautado solamente por los intereses privados, para lo cual dieron mayor incidencia a la secretaría de Desenvolvimento Urbano. Partiendo entonces de objetivos estratégicos, asociando a ellos las metas según los ejes temáticos, y, esta es una novedad, cinco articulaciones territoriales. Desde el inicio del plan pretendieron asociar los objetivos estratégicos a los indicadores, pero el proceso quedó inconcluso.

El norte del segundo PdM estuvo dado por el Programa de gobierno²², y se intentó dar un acento de territorialización más acentuado que en la versión anterior. Se propusieron, para ello, articular las metas en función de cinco articulaciones territoriales: 1) Rescate de la ciudadanía en los territorios más vulnerables; 2) Estructuración del territorio “macrometropolitano” denominado Arco del Futuro; 3) Fortalecimiento de las centralidades

²² Se puede comparar la coherencia del PdM con el Programa de Gobierno de Haddad, disponible en: http://estaticoq1.globo.com/2015/09/10/Programa_de_Governo_Haddad.pdf y el PdM, original, disponible en:

locales y de las redes de equipamientos públicos; 4) Puesta en valor del área central; 5) Reordenamiento de los márgenes de la ciudad.

Estas articulaciones reúnen conjuntos de metas y establecen una combinación de dos dimensiones de la regionalización: la dimensión espacial de las acciones sectoriales, que busca territorios adecuados para cada política pública, y por otro lado, la dimensión espacial de un nuevo modelo de desarrollo urbano que el gobierno de Haddad quiso incorporar en su mandato, apuntando a las políticas adecuadas para cada territorio. La intención era que esta articulación fuera más allá del PdM, e impregnara el resto de los dispositivos de planeamiento con que cuenta la prefeitura de San Pablo (PPA, LDO, LOA).

Factibilidad de monitoreo.

¿Cuál ha sido la metodología de monitoreo del Programa de Metas 2009-2012? Los funcionarios entrevistados lo describen de este modo: concibiendo al ciudadano como sujeto de políticas, reforzando el modelo de gestión por resultados con amplio control social. Y enumeran los rasgos que deben cumplir para lograr ese modelo:

- Los informes de avance de cumplimiento de las metas buscan cualificar el diálogo entre la Prefeitura y la Sociedad Civil con un correcto entendimiento de lo necesario para cumplir las metas.
- Para el monitoreo, hace falta una metodología que lo haga posible.
- Los índices de ejecución.
- El banco de datos e informes fue construido pensando: dónde (territorio), cómo (definición de fases y productos) y cuándo (estado y plazo final de cada meta).
- La importancia de la aclaración de la metodología de “indicadores de eficacia” como forma resumida de ver en un solo índice el estado de avance de una meta, de un eje estratégico o de todas las metas en conjunto (Informe Semestral de Avance, 2012; p. 12).

La Agenda 2012 de San Pablo fue estructurada para brindar semestralmente relatorios (informes), y anualmente una evaluación basada en los indicadores de “resultado”, tal como lo exige la enmienda. Esos informes son responsabilidad de la agencia a cargo del cumplimiento de cada meta; y preveían que pudieran ser consultados por la ciudadanía a través del sitio web²³. La Prefeitura creó y presentó en marzo de 2010, un Termómetro, con ocasión de presentar el Relatorio anual del año 2009, es decir, el primer año de ejercicio en la historia del Plano de Metas en San Pablo. Se trata de un mecanismo muy simple para poder visualizar y eventualmente comparar la evolución de los índices. Se implementó en el 2012 por primera vez de manera comparativa, para ver la diferencia en dos cortes temporales: y abarcando desde el inicio de la implementación del Programa de Metas, hasta el año 2011, incluido. Este Termómetro –una especie de semáforo- está basado en tres criterios; de Cuidado, Atención y Adecuado, y relaciona estos términos con rangos porcentuales de cumplimiento asignados arbitrariamente para cada lapso temporal

²³ Cfr. www.agenda2012.com.br. No fue posible conocerlo en funcionamiento.

(Relatorio Anual 2009).²⁴ En este sistema podemos ver varias fortalezas y debilidades. Del primer lado: hay una secretaría responsable de cada meta. Los Objetivos y Ejes, son transversales; no tienen un responsable identificable unificado. Por otra parte, se puede suponer que para permitir una vista sintética y simbólica de los estados de avance, tiene mucho valor el esfuerzo realizado. Ni qué decir para presentar resultados desde una perspectiva político-proselitista: en esta línea está tal vez la mayor fortaleza de este Termómetro. La determinación de los rangos de cumplimiento que se establecen para las metas es arbitraria. Como también es difícil justificar metodológicamente un resultado que promedia metas, cada una de las cuales está compuesta por una cantidad diferente de fases/productos. Otra cosa difícil de justificar es la comparabilidad de dos porcentuales de metas cuyo impacto social es comprensiblemente disímil. A la hora de fijar estándares de comparabilidad, siempre se podrá cuestionar en una herramienta de tan complejo contenido programático, cuáles sean los *criterios* que posibiliten tal comparabilidad. Pero no deja de ser importante y valioso el esfuerzo; más aun teniendo en cuenta que no existen metodologías probadas y seguras para dar monitoreo a una herramienta de este tipo. Se vuelve evidente que se trata de procesos en continua transformación. Sea progresiva o regresiva.

Otra interesante instancia de monitoreo que podemos llamar mixto fue la del Consejo Consultivo del Programa de Metas (CCPM), creado por el decreto n° 50996 en noviembre de 2009, pero recién constituido hacia diciembre de 2010, que estaba formado por 17 representantes: 5 designados por el prefecto, más 3 secretarios –planeamiento, participación y gobierno- y 1 designado por la Cámara Municipal, y 8 representantes de la Sociedad Civil (5 electos en cada una de las macroregiones geográficas -norte, sur, este, oeste y centro- a través de elecciones en agrupados de subprefecturas, más 3 de organizaciones representativas de la sociedad civil –indicados por el Secretario de Planeamiento-). Tenían la atribución de acompañar y monitorear los objetivos, acciones y metas del Programa, y ser una forma de interlocución con la población de la ciudad. Efectuaban visitas en el territorio para verificar el avance en el cumplimiento de las metas, y para intercambio de información. Es importante destacar la incidencia relativa de este Consejo: desde su creación hasta mediados del último año de gobierno de Kassab, 2012, había realizado solamente diez visitas técnicas en el territorio, para monitorear el estado de avance de algunas metas. El objetivo era importante: constatar el avance de las metas.

El informe de 2012 sobre el Programa de Metas daba cuenta de la existencia de una oficina que se encargaba, entre otras cosas, del seguimiento: la Sala de Situación de la Agenda2012. Allí trabajaba el equipo técnico del Programa (Informe semestral 2012, pág. 51). Es importante notar que esta oficina no estaba identificada como una exclusivamente dedicada al Plan de Metas. Sino que algunas de las personas que allí cumplían sus tareas, se encargaban *también* de monitorear internamente el cumplimiento del Plan. Ese equipo técnico tampoco tenía una dedicación exclusiva al diseño, implementación o monitoreo del PdM.

²⁴ Se puede ver un cuadro ilustrativo de la forma en que se mostraban los índices en ese “Termómetro”, en el ANEXO V.

Desde los primeros informes, se problematizó sobre diferentes tipos de indicadores, pero ello no modificó sustancialmente la práctica efectiva.

En el momento de presentación del Relatorio Semestral 2012, también se incluyó un mapa con el cumplimiento y/o estado de avance por subprefectura y por eje, que tiene valor para apreciar localización de cada problemática enfrentada mediante metas, y el cumplimiento alcanzado según los propios estándares establecidos en la Agenda. Es importante recalcar ese hecho como un hito en el proceso de georreferenciación; paso clave a la hora de viabilizar una rendición de cuentas efectiva y situada. De hecho, de los informes de avance se puede inferir que 166 metas de un total de 223 están georreferenciadas. Es decir, el 74.5% del total.²⁵

En definitiva, el monitoreo político e interno de la Agenda 2012 correspondía a la Secretaría de Planeamiento, la misma que había diseñado e implementado el PdM. Es importante destacar que el papel del monitoreo no corresponde de modo directo y específico –en el caso brasileño– al concejo deliberante, es decir, al poder legislativo local, como ocurre en el caso cordobés, al menos en cuanto al cumplimiento de las formalidades. Y lo cual constituiría un ejemplo de una forma de accountability horizontal (O’Donell), tal como se ha visto más arriba. Corresponde inferir que este poder legislativo es responsable del monitoreo del cumplimiento en tanto y en cuanto es una obligación constitucionalmente establecida. Como también es responsable de chequear su cumplimiento el Poder Judicial; mínimamente en cuanto al respeto de las normativas vigentes.

Para este trabajo, la referencia relevante es la del control del contenido, del cumplimiento de las metas concretas del PdM. Cuyo control no es encargado por la norma a ningún ente u organismo ni mecanismo particular. Claramente, obliga al Ejecutivo a rendir cuentas periódicamente, pero deja librada implícitamente a una sanción de tipo político-electoral la evaluación del grado de su cumplimiento efectivo. Es decir, una especie de rendición de cuentas más bien vertical, de representantes a representados; de *agentes* a *principales*, y focalizada en el posible impacto electoral. Librada a la incidencia potencial de una eventual valoración por parte de la opinión pública, sea de ciudadanos individuales, organizaciones, medios, políticos oficialistas y opositores.²⁶

Uno de los mecanismos principales establecidos para el seguimiento del Programa ha sido el Portal de Transparencia, creado en función de la Lei Federal 12527/11, que obliga a los órganos gubernamentales a poner a disposición información en internet. Los gobernantes de San Pablo afirmaban a mediados de 2012 que si bien la mayoría de las ciudades del país no cumplían con esa ley, ellos venían practicando radicalmente la transparencia desde el inicio de su gestión (de la de Kassab, se entiende). Enumeran en ese sentido la página: “De Olho nas Contas” que se encontraba en el Portal de la Prefeitura, y que decía en su

²⁵ Cfr. ANEXO VI.

²⁶ También es necesario nombrar aquí una instancia embrionaria de rendición de cuentas realizada por un ente denominado CoPlan, “Coordenadora de Planejamento”, que hacía visitas a lugares relacionados con la ejecución presupuestaria de diversas políticas de planificación. Para ello, la gestión de Kassab contrató varias veces los servicios de FIPE (Fundación de Investigación de Pesquisas Econômicas) y con una asociación con Unicef para asuntos de Infancia. No monitoreaba exclusivamente proyectos del PdM, pero sí visitaban algunas de las inversiones y obras relacionadas con algunas de ellas.

presentación que “cualquier ciudadano puede fiscalizar, sugerir, criticar, reclamar, usando los canales de comunicación disponibles. Ese es el propósito, tomar conocimiento público de las acciones y metas de la administración, permitiendo que el programa sea comprendido por cualquier persona, sin terminologías técnicas y complicadas, de forma de garantizar la transparencia y abrir espacios para que el ciudadano se torne, a un mismo tiempo, objeto y sujeto de las políticas públicas”. (Informe 2012, p. 69)

¿Cómo se llevó adelante el monitoreo del segundo PdM, del gobierno de Haddad?

Al principio de su período de gobierno, se intentó crear un Sistema Integrado de Monitoreo, ejecución y control de San Pablo (SIMESP), inspirándose en el Sistema Integrado de Monitoreo, Ejecución y Control (SIMEC) del Ministerio de Educación, que era una herramienta de acompañamiento detallado de las obras de infraestructura de esa área, básicamente un seguimiento financiero de ejecución de obras y proyectos. Este sistema permitiría al Prefecto seguir el avance de las metas en tiempo real. Pero tropezó con la resistencia de los empleados públicos más antiguos y también con dificultades metodológicas provenientes de las diferencias entre los objetivos y las metas a ser descriptas e informadas. Porque el Simec estaba pensado como una forma de monitoreo interno, y el Simesp fue pensado para ser abierto al público. Muchos funcionarios se opusieron a su implementación, más tácita que abiertamente; y recurriendo a falta de conocimiento y capacitación.

Un valioso instrumento utilizado *internamente* durante el proceso de monitoreo del “andamento” (avance) del Plan, durante la gestión de Haddad, fue un software que permitía a cada área responsable de las metas ver el avance de *sus* metas, actualizarlo, y tener presente un listado de acciones de diverso tipo necesarias para poder avanzar en el cumplimiento de determinadas metas. Este dispositivo es interesante, porque importa una mejora en el proceso de implementación de las políticas públicas específicas. Una especie de tablero de comando específico para cada meta, en la que se puede ver el estado de avance de la meta tal como aparece en la página web, más un listado de acciones que hay que promover o realizar en función de cumplir esa meta.

Esta información no es de acceso público; no se carga en el portal donde se puede monitorear el avance de las metas por área y por subprefectura. Es de uso interno de la gestión e incluye políticas y acciones no incluidos en el PdM, pero relacionadas directamente con algunas metas. Lo cual pone de manifiesto que alguna parte significativa de las políticas públicas no se incluye en el proceso de RdC y evaluación establecido.

Ejemplos de esas políticas públicas “*que no pasan por el Programa de Metas*” podemos ver en el programa de asistencia a los adictos al crack, o en iniciativas relacionadas con algunos de los “Ceus”, centros de educación y de recreación que cuentan con piletas de natación, cines de acceso público durante los fines de semana y demás servicios para la ciudadanía; y que se encuentran prioritariamente –según los funcionarios- en sectores menos favorecidos socioeconómicamente. Son una política tenida en alta consideración, sobre todo en los sectores postergados o marginales de San Pablo, debido a que brindan servicios que no son fácilmente accesibles sin la presencia del estado. Por esa razón, frente a la pregunta

sobre por qué no fueron incluidos como meta al inicio o en las sucesivas posibilidades de modificación, las respuestas son básicamente dos. Primera, porque no se pusieron en el plan original como meta. Segunda, porque al ser una política que se implementó cuando el furor o el “enamoramiento” con el PdM ya estaba en una fase decreciente, se optó por mantener algunas iniciativas específicas de cierto impacto fuera del Plan, para tener un argumento de legitimidad política frente a eventuales acusaciones de incumplimiento de metas.

Al año de haber iniciado la gestión, el equipo de Haddad lanzó un sistema de monitoreo online, confeccionado mediante software libre, en un sitio web²⁷. En esa página diseñada, estaba disponible²⁸ un detalle sobre la concepción del mecanismo de acompañamiento, con posiciones políticas sobre cómo deben ser desarrolladas las iniciativas de un gobierno, en función de las expectativas de sus ciudadanos; de qué modo el instrumento de gestión PdM se ha convertido en un conjunto de medidas pactadas con la sociedad por un proceso continuo de participación popular. Allí se describía cómo era posible monitorear los proyectos; filtrando por área de gobierno o por subprefectura.

¿Cómo funciona este mecanismo de monitoreo online? Al elegir una meta, aparecía el porcentual de cumplimiento hasta esa fecha en que se realizaba la consulta, en una imagen debajo de cada meta. Ese porcentual es el resultado de los porcentajes de avance de cada uno de las fases de cada proyecto que compone esa meta.

Es importante destacar aquí que evidentemente hay una continuidad a la vez que un intento de mejorar un principio que aparecía con alguna diferencia en el PdM del gobierno anterior, y que valoraba de alguna manera los cumplimientos parciales de diferentes procesos incorporados en cada meta. Es decir, la continuidad de un sentido, de una dirección, y la modificación en la forma, en la profundidad en que se pretendía llevarlo a la práctica.

La prefectura elaboró para este sistema de monitoreo una tipología de 8 tipos de proyectos²⁹, dentro de los cuales están definidas las fases de avance para cada uno de esos tipos de proyecto, y el valor porcentual que implica el cumplimiento de esa fase para el total del proyecto, y por lo tanto, en qué medida incide en el total de la Meta en cuestión. De este modo, se intentaba permitir a los ciudadanos un seguimiento porcentual y numérico de cada una de ellas. Es valorable que un ciudadano interesado en el avance de determinada meta podría, además de chequear periódicamente en la página web, suscribirse con una dirección de correo para recibir información de la meta en cuestión.

De esos 8 tipos de proyecto, el último es denominado “Nuevo Servicio o Beneficio”, y no tiene una descripción por fases, sino que las metas que incluyen algún proyecto de este tipo

²⁷ <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metast/>

²⁸ Seguía disponible al 20 de febrero de 2017, última vez que fue chequeado. A partir de marzo 2017 fue retirado del dominio.

²⁹ Cfr. Documento: Metodología de Fases y Definicoes, en ANEXO VII.

tienen una descripción de sus fases en la misma meta, dada la diferencia de posibles casos en los impactos porcentuales de cumplimiento.

Según los diseñadores del mecanismo, ello significa tener dos posibilidades: una, hacer un “acompañamiento por entregas”: tantos proyectos terminados para determinada meta. Y segunda, un “acompañamiento por procesos”, en función del avance porcentual de todos los proyectos que implica la meta. No solamente los que han sido terminados. En algunas metas, los diferentes proyectos que componen la misma no tienen los mismos pesos, sino que están porcentualmente sopesados en función de las diferentes importancias al respecto del cumplimiento de la meta y del nivel de beneficios que brindan a la población. Esto también es comprensible, pero de alguna manera brinda arbitrariedad metodológica y espacio para la argumentación política en el diseño y en la medición del avance de las metas.

Por lo demás, los proyectos que tienen otros niveles de avance superiores y ya tienen fijada su localización, están identificados geográficamente, con un mapa disponible en la información de cada meta. El sistema permite ver un indicador de “Fase no iniciada, fase en andamento o fase concluída”.

Finalmente, para un acompañamiento resumido, para tener un solo número porcentual del estado de avance del PdM, se suman los porcentuales de cada meta y se dividen por 123, que es el número total de metas consolidadas en la versión 2013-2016.

El municipio de San Pablo afirma que los principios de transparencia y de apertura de datos garantizan que la información pueda ser trabajada por los usuarios de diferentes maneras, puesto que no está realizada en un formato cerrado, sino que está realizado con software libre. En este punto, como veremos también en el caso cordobés, la disponibilidad de información en sistemas de software libre tiene un valor técnico indudable, pero requiere una experticia en el manejo de los mismos que no vuelve accesible a la mayoría de los ciudadanos la información brindada.

Existió también en la Secretaría de Gobierno, un equipo de monitoreo gerencial de las metas, que no monitoreaba el total de las metas sino más bien las obras más importantes del gobierno; recopilando información y detectando dificultades que eran tratadas en salas de situación y debatidas con los responsables de las diversas áreas. Pero esta experiencia fue abortada por razones internas.

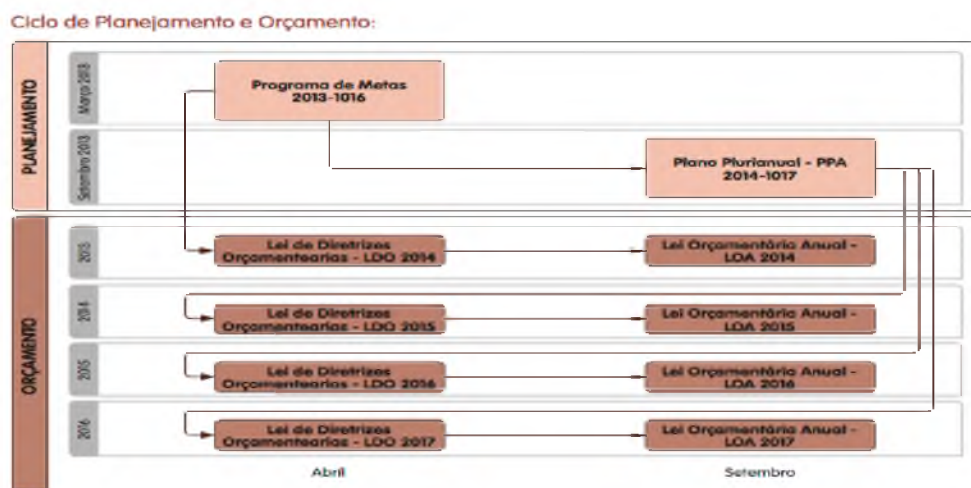
Otro equipo de Sempla fue el responsable de un sistema de integración de indicadores de resultados utilizados por diferentes Secretarías, que funcionaba por áreas temáticas y se llamó Observatorio de Indicadores de la Ciudad de San Pablo, más conocido como “Observa Sampa”. Funcionaba a través de la página web <http://observasampa.prefeitura.sp.qob.br>, pero no era un sitio para monitoreo exclusivo del Programa de Metas.

Finalmente, corresponde nombrar aquí la creación del CPOP (Consejo de Planejamento e Orcamento Participativo), uno de los principales mecanismos de monitoreo institucional, llevada a cabo el 13 de febrero de 2014, mediante la firma del decreto nº 54 837/ 2014, y debía funcionar en el ámbito de Sempla, y formaba parte del “Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento” (CPPO), y que sería constituido por integrantes de la sociedad

civil y de representantes de los poderes ejecutivo y legislativo municipales. Tendría un carácter propositivo y participativo en cuestiones relacionadas al planeamiento y al presupuesto de la Prefectura, y debería estar conformado para fines de marzo de ese año 2014. El mismo decreto de conformación fue construido de modo participativo, con la posibilidad brindada a la ciudadanía de manifestarse sobre sus características. El período de consulta se extendió desde octubre a diciembre de 2013, y el texto original recibió 43 sugerencias. Luego, y en buena medida gracias a esas sugerencias, fue conformado por 106 personas, en lugar de los 75 miembros sugeridos inicialmente por Sempla. Se amplió de uno a dos la cantidad de titulares representantes del Consejo Participativo Municipal por subprefectura en la constitución del CPOP, y se incluyó a dos parlamentarios en lugar de uno (uno de la comisión de finanzas y presupuesto, y otro de la Escuela del Parlamento). Además de ellos, 27 miembros de los consejos sectoriales, y 11 miembros de diferentes Secretarías, y 2 representantes temáticos de la sociedad civil por parte de las mujeres y los inmigrantes.

Es importante aclararlo: la implementación del Ciclo Participativo de Planeamiento e Orcamento, más la creación del CPOP, integran la meta 119 del PdM 2013-16, de la versión final Participativa. Es una meta que fue producto de la participación popular durante el período de las audiencias, y que a la vez implica un proceso participativo a futuro, destinado al monitoreo de diferentes instancias de planificación y –se puede decir- de rendición de cuentas. Es parte del eje temático 3, cuyo objetivo es “promover la participación, la transparencia y el control social en la administración pública municipal”.³⁰

El esquema de funcionamiento que pensaba el gobierno consistía en una ambiciosa compatibilización e interrelación de diferentes mecanismos de planeamiento y presupuesto, con participación dinámica de la ciudadanía en esas áreas y con el siguiente formato:



Fuente: Documento de presentación de la versión final participativa. PMSP.

³⁰ Cfr: <http://www.dmpstsp.org.br/local/3699-prefeitura-de-sao-paulo-cria-conselho-municipal-de-planejamento-e-orcamento-participativos>.

Como forma de ver el monitoreo realizado desde la prefectura, más el CPOP, más algunos representantes de la ciudadanía, es posible referir lo que ocurrió en el evento evaluación de medio término, llevada a cabo en febrero de 2015, en los días en que L. Paulani dejaba su función como Secretaria de Planeamiento: ella destacó la ampliación de la participación de la sociedad en la elaboración del Programa de Metas 2013-16 y en otros procesos de planeamiento de la ciudad, incluyendo la instalación del CPOP, creado en su gestión. Recordó las innumerables audiencias realizadas en las subprefecturas y las sugerencias elevadas por los ciudadanos, a través de internet; y cómo habían generado cambios en el plan. “La última versión, participativa, es mucho mejor que la propuesta presentada inicialmente”. Y esta académica reconoció el papel de la RNSP en la implementación del PdM: “esas dos personas son símbolo del esfuerzo por la implantación del PdM”, dijo, dirigiéndose a Grajew y a Broinizi (coordinadores general y coordinador ejecutivo de la RNSP, respectivamente), quienes estaban en ese evento. Luego, M. Almeida, una integrante de Sempla que había coordinado la elaboración del Programa de Metas, presentó a los consejeros el informe de avance del mismo hasta diciembre de 2013, en el cual, según ella, 21 de las 123 metas ya habían sido concluidas o superadas. Sus palabras quedaron registradas en una imperdible nota publicada en el portal de la RNSP³¹, en la que se recupera el sentido que tiene para una funcionaria pública el monitoreo de las metas propuestas, vinculado con la participación de la ciudadanía en la construcción de esas metas. De qué manera generaba un deber ético para el estado tomar en cuenta las sugerencias y necesidades de la ciudadanía.

Participación del Concejo deliberante.

En San Pablo, la cámara de vereadores no cumple funciones sustanciales en relación al Programa de Metas, más allá de la institucionalización legal. Como afirmó uno de los principales impulsores de esta innovación, la “cámara de vereadores es la puerta de entrada”, son los que tienen el poder para hacer la enmienda de la ley orgánica.

De todos modos conviene registrar un antecedente interesante en relación a las posibles intervenciones de la cámara legislativa en cuestiones de supervisión de los mecanismos de planeamiento y en el fortalecimiento de institutos de participación ciudadana: en 2004 (durante la gestión de Marta Suplicy) fue sancionada y aprobada por la cámara municipal, la ley 13381 que instituía los Consejos de Representantes de las Subprefecturas. Ocurrió que esa ley fue cuestionada por el Supremo Tribunal Federal. A pesar de que la ley orgánica del municipio de San Pablo prevé la participación de la población en las subprefecturas por medio de los Consejos de Representantes, el Tribunal de Justicia de San Pablo consideró inconstitucional la ley. En 2007, la cámara municipal interpuso un recurso ante el Supremo Tribunal Federal. Actualmente, a principios de 2017, el asunto está en reconsideración en el Supremo Tribunal Federal. Si bien esto no implica un compromiso efectivo con una institución como la del PdM, es razonable sostener que iniciativas en esa línea podrían

³¹ Nota publicada en el portal de RNSP, disponible en: <http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/secretaria-de-planejamento-destaca-participacao-em-balanco-de-dois-anos-de-gestao>

generar condiciones muy favorables para la participación efectiva de la ciudadanía en cuestiones de planeamiento y de monitoreo.

La participación real y elemental de la cámara de legisladores en relación al PdM, consistió en la aprobación de la enmienda a la ley orgánica de la ciudad. Y luego de ello, como se ha podido ver, se ha restringido a aportar dos integrantes del cuerpo –uno de ellos perteneciente a la comisión de Presupuesto y Finanzas- para integrar el Consejo de Planeamiento y Presupuesto Participativo (CPOP). Operativamente hablando, han prestado su auditorio, al menos en alguna ocasión, para reuniones que tiene que ver con diálogos públicos relacionados al PdM.

3.1.2. Proceso de deliberación:

Características de las Audiencias públicas y resultados de esas deliberaciones.

Para el primer PdM de San Pablo, en abril de 2009 se llevaron a cabo 34 audiencias públicas de “presentación” de la Agenda2012, con la participación de más de tres mil personas. Se ha consultado a funcionarios y líderes de la sociedad civil, y han coincidido en que esa participación no generó modificaciones específicas.

Fiabane, luego de haber estado presente en una de esas audiencias y entrevistar a algunos participantes, dice al respecto que esa etapa contribuyó poco para el contenido e incluso para la divulgación del programa entre la población. Porque el documento se entregaba el mismo día del evento, y una semana antes de su lanzamiento al público general. Además, contenía un planeamiento complejo que requería conocimientos de cómo funciona el estado y el resto de los mecanismos de planificación para ser comprendido. Como se verá que ocurre en Córdoba, algunos utilizaban el tiempo para demandas puntuales sin relación con el PdM. Esta autora afirmaba que para algunas intervenciones específicas que sí estuvieron relacionadas con el PdM recibieron la respuesta de que serían tomadas en cuenta para la revisión de la Agenda2012 (Fiabane, 2015).

Es decir, si bien hubo audiencias en las diferentes subprefecturas, y los participantes pudieron expresar sus opiniones, ello no disparó durante la primera versión del PdM un diálogo argumentativo que pudiera desencadenar cambios en las metas a partir de demandas de los vecinos. No hubo un proceso de respuesta o consideración por parte del ejecutivo, en función de las sugerencias y propuestas de los ciudadanos. El PdM no cambió en su sustancia a partir de esa instancia de participación, que podríamos denominar como máximo de “participación propositiva o enunciativa”.

Aquí hay una diferencia sustancial con el PdM 2013-6. Durante abril de 2013 se realizaron las audiencias de presentación del Programa, donde se recibieron las sugerencias de la ciudadanía. En este momento del proceso se llevaron a cabo 35 audiencias públicas: 31 se realizaron en las subprefecturas³², más 3 sobre cada uno de los ejes temáticos: (1.

³² Hasta el 31 de mayo de 2013 había 31 subprefecturas en la ciudad de San Pablo: ese día fue creada la nro 32, localizada en Sapopemba, mediante la ley n° 15.764/2013.

Compromiso con los derechos civiles y sociales, 2. Desarrollo económico sustentable con reducción de las desigualdades y 3. Gestión descentralizada, participativa y transparente), más una audiencia general en la Cámara Municipal de Sao Paulo.

Esta dinámica implicó una gran innovación en el proceso y en su concepción política, porque hubo una escucha genuina que en la práctica determinó cambios en el plan ideado por los funcionarios electos. Esto es innovador, porque implica la capacidad política de trascender las obligaciones formales de la norma que estructura la institución, en línea con el espíritu más propio de la enmienda a la Lei orgánica. En este punto, en esta acción concreta de haber abierto un proceso de audiencias públicas con una escucha trasladada a efectos prácticos de las sugerencias consideradas viables de los ciudadanos, se encuentra un reflejo de lo que con precisión describe el institucionalismo centrado en los actores. En este momento político específico se puede observar con claridad cómo el sentido trazado por una norma, de un marco institucional dado, puede ser creativamente interpretado por sus actores para incorporar nuevas capacidades en esa institución (del lado de los actores políticos responsables de implementar y hacer funcionar un instituto). Se puede observar también en qué medida esas posibilidades están en manos de quienes tienen el poder de interpretar e implementar determinada norma, y no en poder de los ciudadanos que quieran participar. La norma obliga en el artículo 2, al poder ejecutivo a promover dentro de los treinta días un debate público mediante audiencias públicas generales, temáticas y regionales, inclusive en las subprefecturas. Pero no dice qué hacer con ese debate público. Entonces, como se vio en la primera edición del PdM, el proceso de audiencias se hizo. Como se puede ver en la segunda edición, también se hizo. Pero lograron ir más allá en ese hacer. Cuantitativamente, en cuanto al número de participantes (participaron más de diez mil, frente a tres mil en la primera versión) y cualitativamente, en cuanto al sentido o significado político de ese hacer: pudieron incorporar algunas de las posiciones que los ciudadanos de diferentes sectores de la ciudad estaban proponiendo, en la confección definitiva de las metas. Esto es, fue un proceso realmente participativo, democratizante en la línea de abrir a vecinos del pueblo, sin necesidad de vinculación partidaria ni de procesos electorales sino directamente a través del uso de la palabra en una reunión pública convocada por el ejecutivo local, la posibilidad de poner sus visiones, su palabra, sus necesidades; y siendo en muchos casos tomada para llevarla a la práctica, y en muchos otros contestada de un modo argumentativo cuando había imposibilidades materiales o de otros tipos para llevarlas a cabo.³³

Esta iniciativa, al inicio de la versión 2013-2016 estuvo a cargo de Leda Paulani, economista, docente universitaria y entonces secretaria de Planeamiento de la prefectura, junto a un pequeño equipo, que se impuso a sí mismo una serie de desafíos hacia dentro de la gestión y para con la ciudadanía. En buena medida, puede concluirse que esta innovación en la ciudad de San Pablo tiene su origen en la convicción de esta académica, que consideraba

³³ Cfr. Entrevista a L. Paulani, de Planejamento, Orçamento e Gestão. Extraído de Secretaría especial de comunicación, del 03/04/2014: <http://capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-lanca-ferramenta-que-permite-acompanhar>

que existía una crisis de representación que requiere del involucramiento y participación genuina de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Este equipo se propuso sistematizar las intervenciones realizadas por los casi diez mil ciudadanos participantes de las audiencias en las subprefecturas entre mayo y julio de 2013. De ese modo, el plan original presentado por el ejecutivo a la ciudadanía, que tenía originalmente 100 metas, concluyó con varias de ellas modificadas y con muchas metas nuevas creadas, dando un total de 123 metas cuando concluyó el proceso participativo³⁴. Todo eso, fruto del proceso de audiencias en el territorio de cada una de las subprefecturas.

Durante el mes de agosto de 2013, se presentó el Programa de Metas de la ciudad de San Pablo, versión participativa, en 32 nuevas audiencias públicas, esta vez llamadas “devolutivas”, una en cada una de las subprefecturas. Fue necesario un trabajo creativo que no estaba de ningún modo obligado ni previsto por la normativa, ni metodológicamente diseñado con anterioridad. Un trabajo que evidentemente supuso la voluntad de prestar atención a lo que los ciudadanos de diferentes sectores de la ciudad necesitaban, veían, creían posible. Este trabajo no rompía con los criterios elementales del concepto de representatividad democrática, porque no ponía en manos de los ciudadanos toda la decisión de las políticas a implementar ni mucho menos aún la responsabilidad de llevar a la práctica esas decisiones. Sino que implicaba la posibilidad de abrir un canal de atención, diferenciada territorialmente y también temáticamente, a las opiniones de vecinos con situaciones muy diferentes y con capacidades y formaciones técnicas específicas (en el caso de las audiencias temáticas). Es decir, se trató de un momento de democracia deliberativa que tuvo como consecuencia modificaciones concretas realizadas por sugerencias y necesidades de la ciudadanía, introducidas a las políticas públicas que habían sido diseñadas por los funcionarios políticos. Y contó con una dinámica argumentativa al final de ese momento, en la cual los representantes les explicaban y daban razones a los ciudadanos de cuáles habían sido las demandas más significativas, cuáles eran posibles de ser llevadas a la práctica, y de qué modo se habían materializado en transformaciones a las metas existentes o en creación de metas nuevas.

La transformación generada por estos procesos fue, como es posible ver, de relativa amplitud. Aunque luego se produjera un amesetamiento de esta intencionalidad. De hecho, se puede sostener que los procesos subsiguientes que ocurrieron en algunas de las subprefecturas, que empezaron a pensar sus propias metas locales en reuniones de ciudadanos nucleadas in situ –las reuniones de ciudadanos de diferentes organizaciones realizadas en barrios, como las que trabajaron las “metas de la zona leste”-, recibieron de ese especial momento en la apertura del vínculo entre los gobernantes y los gobernados una legitimidad y un sentido proveniente desde el Estado.³⁵

Desde la perspectiva asumida en este trabajo, este rasgo es uno de los más notables impactos generados en la ciudad de San Pablo, y en buena medida es difícil de erradicar una vez iniciado. Probablemente la cooptación intentada de algún modo por el gobierno

³⁴ Cfr. Modificaciones resultantes del proceso participativo en ANEXO VIII.

³⁵ Cfr. En ANEXO IX, por ejemplo, las Metas de la Zona Leste, descriptas más adelante.

sobre estos procesos pueda aminorar su impacto en los casos de diferencias sustanciales entre la planificación estatal y las expectativas ciudadanas, pero difícilmente pueda borrar la huella de la experiencia de todos aquellos ciudadanos que se sintieron escuchados por el estado. Porque esta gestión incluso tuvo en cuenta de tal manera algunas de esas posiciones que implementó cambios concretos en algunas metas diseñadas, y creó metas nuevas para satisfacer otras demandas: el proceso culminó en audiencias devolutivas, en las que el gobierno respondió, luego de haber sistematizado y sopesado para su posible inclusión en el PdM, las sugerencias, pedidos o comentarios de muchos de los participantes. Y como se ha podido ver, generando modificaciones específicas al programa original de 100 metas elaborado por el ejecutivo municipal, para concluir en un PdM, en su versión final participativa, con varias de ellas modificadas y otras nuevas, alcanzando 123 metas.

Según una de las protagonistas del diseño de las audiencias públicas, una de las características limitantes del proceso de deliberación consiste en el poco tiempo disponible para realizarlas. En un mismo día podía haber varias audiencias públicas ocurriendo simultáneamente. Y al no contar con un equipo suficiente para llevarlas adelante, era posible que algunas de ellas se polarizaran fuertemente por la simple presencia de un determinado concejal, por ejemplo. Entonces, esas audiencias podrían focalizarse en algún tema, o en algún conflicto en particular y perder la amplitud de foco necesaria.

Otro de los rasgos limitantes, tiene que ver con la magnitud de la ciudad. Ello se ve claramente en el surgimiento de redes locales, barriales, de seguimiento de las metas. ¿Cómo poner metas que no sean innumerables, para una ciudad con 32 subprefecturas, con realidades tan diversas?

La deliberación en las audiencias debería contar con una respuesta por parte de las autoridades, para no vaciar el proceso. Los diseñadores eran conscientes de ello. Procuraron darle apertura y combatir el prejuicio de que los participantes en las audiencias estarían de alguna manera apoyando al PT, que era el partido gobernante. Luego de las audiencias analizaron la concurrencia y vieron que si bien la mayoría de los participantes pertenecía a algunas organizaciones de barrio, sindicatos o diferentes ongs, había también un grupo pequeño de ciudadanos que pueden ser llamados independientes, o no-organizados, quizá con mayor precisión; para no vincular *dependencia* al hecho de *participar* de una determinada organización. Veían allí un desafío: un espacio para crecer.

Y este es uno de los espacios donde se abren preguntas a partir de esta investigación: la ciudadanía no-nucleada en organizaciones de ningún tipo, como mayoría cuya voz está ausente de los procesos activos de definición de políticas públicas locales; como en general ocurre también con los funcionarios de carrera como contraparte. Los resultados de las indagaciones indican que éstos últimos tienen escaso conocimiento del PdM, el cual parece concentrarse principalmente en un grupo político reducido (políticos electos, técnicos políticos contratados y puestos en secretarías, escasos funcionarios de confianza en diferentes carteras) y desde el lado de la sociedad civil también en un grupo “ciudadano” reducido: ongs, sindicatos, organizaciones barriales, etc.

3.1.3. Evaluación pública del cumplimiento del PdM y del proceso durante la gestión

Características de la incidencia y el monitoreo ciudadano (metodologías, nivel de participación, resultados)

El monitoreo ciudadano del primer PdM de San Pablo, fue realizado por diversas organizaciones, muchas de ellas nucleadas en la RNSP. Esta organización fue la única encontrada en la ciudad, que intentara realizar un seguimiento del Programa completo, a través de sus diferentes grupos de trabajo temáticos. Hemos visto más arriba qué herramientas de monitoreo utilizaban, brindadas por el municipio y generadas desde la sociedad, con aporte del tribunal de cuentas.

No ha sido posible encontrar estadísticas de participación ciudadana y de conocimiento del PdM por parte de la ciudadanía, en esta ciudad de Brasil. Sí ha sido visible un trabajo intenso desde la RNSP, en asociación con sus organizaciones y movimientos vinculados o “parceiros”, en pos de seguir la evolución mostrada por el ejecutivo a través de la página web.

En Junio de 2012, la RNSP produjo un documento llamado “Indicadores e referencias de metas para Sao Paulo 2013-16”, con la intención de aportar información relacionada a indicadores y herramientas de planificación que pudieran servir para la elaboración del PdM 2013-16 (RNSP, 2012). Allí, los grupos de trabajo elaboraron indicadores para cada área de políticas públicas, con ejemplos concretos, y metas posibles, hipotéticamente postuladas por los participantes de esos grupos. No se trataba de un intento de petición al poder político de asumir esas metas como propias, sino de recabar metas que diferentes actores sociales de diferentes sectores de la ciudad veían como posibles. En el documento, ilustraban caminos de diseño de determinadas políticas públicas específicas que habían sido tomados y llevados adelante con éxito en diversos asuntos, en muchas ciudades del mundo; como forma de mostrar un abanico amplio y un espacio de creatividad político-ciudadana amplio. Que podría ser un disparador para pensar con criterios innovadores la propia ciudad.

También asumían en ese documento los criterios del Programa Ciudades Sustentables, que consistía en un conjunto de directrices, prácticas y experiencias exitosas a ser tenidas en cuenta (Programa Ciudades Sustentables, 2011).³⁶

La georreferenciación de algunas metas, fue una de las herramientas más valiosas, que facilitaron el monitoreo ciudadano. Esta condición de viabilidad reiterada entre los testimonios recogidos, implica la posibilidad de *apropiación* por parte de la gente en el territorio, de las metas relacionadas de modo más cercano y visible con ellos. Acerca la realidad en buena medida “abstracta” e intangible de lo político a lo concreto de la acción que ocurre en cada barrio, permite reconocer el sentido de un indicador técnico y su relación con la realidad social, volviendo visibles e identificables objetivos y metas concretas. Más aún cuando los indicadores permiten y posibilitan un seguimiento eficaz en el tiempo, además de en el espacio.

³⁶ Cfr. <http://www.cidadessustentaveis.org.br/downloads/publicacoes/publicacion-programa-ciudades-sustentables.pdf>

Una instancia que podríamos llamar “mixta” de monitoreo, fue el Consejo Consultivo del Programa de Metas³⁷, descrito más arriba. En él, participaban una mayoría de secretarios del ejecutivo, un integrante de la cámara legislativa, y otros representantes de la sociedad civil, cinco de los cuales eran elegidos en las diferentes zonas de la ciudad. Según los testimonios, ese consejo pudo realizar algunas visitas de supervisión a algunas de las obras involucradas en metas, pero no cumplió un papel sustancial en el monitoreo y en el control ciudadano del PdM en general.

Puede afirmarse que fue un mecanismo ejemplar de cooptación (Selznick, 1949); en el que se crean cargos formales y una estructura con un reglamento interno, una determinación específica de funciones y una composición de integrantes aparentemente bastante balanceada entre el poder político y la ciudadanía. Pero en la práctica se reconoce la preponderancia de resortes a disposición de los actores políticos. De hecho las tres organizaciones sociales miembro, serían definidas por el Secretario de Planeamiento.

Otra instancia mixta de monitoreo ha sido la creada durante la gestión de Haddad, el CPOP, también descrito arriba, cuyas funciones de visita a los lugares de realización de las metas han tenido poca incidencia comprobable, a pesar de tener una composición de representantes de las subprefecturas mucho más completa.

¿Cuáles fueron los resultados finales de cumplimiento de las metas en San Pablo? Los resultados difieren según el analista o informante. Para algunos analistas del sector académico (Piero, 2017) el PdM 2009-2012 de la gestión de Kassab presentó 223 metas y sólo cumplió 81. En el PdM 2012-2016 de la gestión de Haddad fueron prometidas 123, y cumplidas 61.³⁸

En cambio, otras perspectivas oficiales difieren de esas cifras, como hemos visto más arriba: dan a Kassab un índice de eficacia del 81%, pero un 55% de metas totalmente cumplidas y a Haddad un índice de procesos del 82% (recordando que este número cuenta los porcentuales avances de cada fase de ejecución de cada uno de los proyectos que componen las metas), pero un 57,7% de metas concluidas (71 metas de 123).³⁹ Estas discrepancias ponen en evidencia que existen condiciones asimétricas entre quienes rinden cuentas y quienes monitorean, y que no necesariamente son homogéneos los criterios para el seguimiento de la implementación de los PdM.

Finalmente, ¿cuáles fueron las principales estrategias de incidencia utilizadas por la ciudadanía para intentar influir en el proceso de implementación?

Han existido iniciativas de diferentes regiones de la ciudad, muchas veces con alguna “parceria” o asociación con la RNSP, según ha sido posible verificar, en las que se ha dado seguimiento al avance del PdM. En la zona este de la ciudad, por ejemplo, durante el período de implementación de la Agenda2012 han surgido grupos que intentaron replicar la acción incidencia de la esa red en algunos barrios, y dar seguimiento en la medida de lo posible a

³⁷ Cfr. la composición y las tareas del CCPM en ANEXO X.

³⁸ En evento de planeación de las audiencias regionales registrado por el Diario Zona Norte, el 30 de marzo de 2017. Tomado de: <http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/conselho-participativo-municipal-faz-previa-do-plano-de-metas-na-regiao-da-vila-maria>.

³⁹ Cfr. ANEXO XI.

las metas que les correspondían. Así, surgieron los “Nosso Ermelino”, “Nosso Itaim”, “Nosso Itaquera”, entre otros. Se trata de iniciativas de gran valor, porque además de mirar las metas propuestas por la intendencia, adoptaban cada vez más un tipo de diálogo o discusión política en torno a metas, a indicadores, a resultados. Y, por supuesto, proponían sus necesidades, criticaban la falta de metas relacionadas con las situaciones que ellos, como habitantes de esos barrios, conocían –o creían conocer- mejor que nadie.

Hablaban sobre ello en programas de las radios barriales, en entrevistas televisivas, de manera que se inició un proceso de apropiación, por parte de los medios y de la ciudadanía, del lenguaje que estaban usando quienes decidían las políticas desde el estado, generando un acercamiento al menos en la forma de comprender los criterios desde los cuales se estaba pensando la acción política por parte de los gobernantes de turno.

En esos procesos, colaboraron muchos movimientos y organizaciones asociadas a la RNSP que tenían mayor presencia territorial, a la vez que la influencia de algunos liderazgos críticos y referentes sociales como los casos de los padres Aecio y Ticao, que representan una línea de continuidad con los principios sustanciales de la teología de la liberación, y que trabajan –según muchos testimonios recogidos y apariciones en medios analizadas- por una transformación colaborativa concreta de las situaciones de vida de los sectores menos favorecidos.

Esas iniciativas muestran que el grado de apropiación del PdM como un marco para la incidencia, también fue diverso en el territorio según el grado de articulación y peso de los distintos sectores involucrados territorial y temáticamente.

Una de las estrategias de incidencia llevadas adelante por la RNSP ha sido un proyecto de enmienda constitucional (PEC: proposta de enmenda constitucional)⁴⁰ que establece la obligatoriedad de presentación de Planes de Metas para los Poderes Ejecutivos, en todos los niveles de la administración brasileña: municipal, estatal, distrital y federal, con base en las propuestas de las campañas electorales. Esta propuesta pasó con éxito por la Comisión de Constitución y Justicia, luego por dos audiencias públicas, y fue aprobada por unanimidad por la comisión especial creada al efecto. Aguarda todavía ser votada por el plenario de la cámara de diputados.

Esta PEC contó el apoyo explícito gestionado por la RNSP a través de un compromiso de firma por parte de 174 diputados, y de una larga y variada lista de organizaciones que acompañan la iniciativa.

Otra iniciativa de gran importancia ha sido llevada adelante mediante el sitio: “De olho nas metas” (www.deolhonasmetas.org.br). Fue un sitio creado por iniciativa de la sociedad civil para aportar en el proceso de monitoreo del cumplimiento de las metas del PdM. Su desarrollo se basaba en el PdM 2013-16, y periódicamente consultaba, de manera automática, las informaciones sobre las metas o proyectos del sitio PlanejaSampa, pero además de ello ponía a disposición de la ciudadanía información sobre las empresas que estaban contratadas para ejecutar las metas. Y esa información le llegaba al sistema gracias a un Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Tribunal de Cuentas del municipio y la RNSP.

⁴⁰ Disponible en: www.nossasaopaulo.org.br/portal/_pec.pdf

Se trataba de una iniciativa más de esa Red, en asociación con la desarrolladora Eokoe y con el Centro de Medios Cívicos del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), más el apoyo de la Fundación Avina, canalizado a través del Fondo Acelerador de Innovaciones Cívicas.

Los desarrolladores de la plataforma informaron que el Tribunal de Cuentas no solamente les proveía la información, sino también les daba cooperación técnica, lo cual parece algo importante de aclarar. Pero es sustancial indicar que esta iniciativa no producía información independiente, sino que se nutría de las fuentes señaladas. Este dato muestra la dificultad de construcción de información confiable, y la necesidad de que los organismos que lo hacen tengan una independencia y autonomía política suficiente, mecanismos de selección de personal rigurosos y autonomía presupuestaria suficiente. Porque si no, ¿cómo sería posible monitorear al Estado si sus organismos de producción de información y también de estadísticas estuviesen cuestionados por parcialidad?

Para fortalecer los procesos participativos de monitoreo fueron creados en mayo de 2013, y a través de la ley 15764, los “Conselhos Participativos” ya descriptos, que tenían la facultad de monitorear en el ámbito territorial la ejecución presupuestaria y la evolución de los Indicadores de desempeño de los Servicios Públicos, la ejecución del PdM y también acompañar otras herramientas de control social con base territorial. El sitio y la iniciativa “deolhonasmetas.org.br”, antes mencionado, fueron pensados también como forma de facilitar ese monitoreo por parte de los Consejos Participativos y de crear una vía de comunicación entre la población. Porque allí las personas podían escribir sus opiniones, críticas, y afirmar si la información de cumplimiento de determinada meta para determinado lugar era incorrecta, entre otras cosas.

Otra estrategia de incidencia organizada desde el Programa Ciudades Sustentables –a mediados de 2016–, fue un evento –como varios de ese mismo tipo– en el que se invitó a los pre-candidatos a concejal para diferentes ciudades de diferentes estados, a firmar una Carta Compromiso, en el que ratificaban que si fuesen electos, trabajarían en función de los puntos básicos de ese Programa, entre los cuales aparece el apoyo y trabajo en línea con los PdM. La riqueza de la variedad de organizaciones, instituciones, movimientos y ciudadanos que componen la RNSP, ha permitido generar también mecanismos barriales de diálogo social y político alrededor de esta nueva institución de los PdM. Un caso concreto de ello, al que nos hemos referido arriba, es el “Plano de Metas para as Periferias 2017-2020”, elaborado por vecinos de la zona este de la ciudad, que se propusieron pensar desde el presente y hacia el futuro su situación y sus propias necesidades, y traducirlas en metas para darlas a conocer a los candidatos a intendente durante el período electoral de 2016.

Uno de los ejemplos más acabados de esta estrategia de monitoreo e incidencia es el manual denominado “Indicadores do Programa Cidades Sustentaveis e Orientaciones para o Plano do Metas”, presentado en asociación con los Objetivos de Desarrollo Sustentavel de Naciones Unidas, en febrero de 2017, en San Pablo (ONU, 2017). Consiste en un compendio de 260 indicadores con información útil para gestores e interesados en usar una plataforma como herramienta de gestión y de mejora de la administración municipal. Brinda información organizada en 12 ejes temáticos, que sirve como guía para elaboración de Planes de Metas para la prefectura, y como forma de monitoreo y de rendición

de cuentas para la población. Haciendo recomendaciones técnicas y sugerencias de contenidos sobre indicadores para mejorar esos procesos.

¿Cómo han sido evaluados los PdMs por políticos, periodistas, y ciudadanos? Algunas representaciones predominantes sobre su incidencia.

Una de las dificultades mayores para el monitoreo de la implementación del PdM, según los agentes gubernamentales y también actores externos, es la desconexión entre los diferentes instrumentos de planificación. Aunque en las dos versiones paulistas se intentó alguna vinculación con el PDE y con el PPA, no parece haber dado resultados efectivos. No existe una estructura estatal con capacidad de elaborar políticas por objetivos.⁴¹

Ha sido posible observar que las capacidades en términos de experticia y las condiciones organizativas para que la coordinación de esfuerzos de la administración se encaminen a articular los diferentes instrumentos de planificación en torno a objetivos políticos están siempre subordinadas y dependientes de un ejercicio de liderazgo político. Si ese liderazgo político tiene la clara intencionalidad de desarrollar las capacidades necesarias para una planificación y un ejercicio de las políticas orientado a fortalecer la participación y posibilitar mejores estándares de RdC, los instrumentos no serán utilizados con una perspectiva restrictiva, sino que se buscarán las formas de incrementar sus capacidades institucionales, tal como ocurrió durante la etapa de implementación de las audiencias públicas y sus devoluciones al inicio de la gestión de Haddad. En cambio, en la medida que sean considerados una herramienta meramente administrativa en lugar de eminentemente política, se vuelve imposible instalar enfoques novedosos de gestión.

En relación a la inexistencia de penalidades por incumplimiento, los actores políticos coinciden en una defensa corporativa de la inconveniencia de incorporar sanciones efectivas. Solamente ven como legítimas las de tipo electoral (RdC vertical). Incluso quienes ocupan lugares de oposición, porque en algún momento –afirman los oficialistas- esperan ocupar lugares oficiales. Incluso en sectores de las organizaciones sociales, la visión preponderante coincide en la inconveniencia de imponer sanciones por incumplimiento, argumentando prioritariamente que eso llevaría a compromisos públicos con metas menos ambiciosas, mal definidas, y políticas de gobierno que pasarán por otro lado y no por el PdM. Es decir, exponen explícitamente que si la herramienta genera excesivos controles, fomenta prácticas de evasión de la misma. Estas prácticas refuerzan la resistencia al control externo –ya sea de otros poderes como de la ciudadanía- y cualquier innovación que implique la desconcentración del poder.

¿Qué resultados ha tenido la implementación de los PdM para los ciudadanos, de qué modo se ha reflejado esa evaluación?

En primer lugar, toda evaluación se nutre de información elaborada, y provista por el estado municipal. Lo que hace diferente una iniciativa como la de “deolhonasmetas” es la

⁴¹ Cfr. de Lima Marín, Pedro, *Sistemas de gestión por resultados en el sector público: intersecciones entre política, gobernanza y desempeño en las prefecturas de Río de Janeiro y San Pablo*. Tesis de doctorado en Administración Pública y Gobierno, FGV, Sao Paulo, 2016.

vinculación de datos del tribunal de cuentas con cada uno de los procesos en curso de cada meta, su disponibilización a la ciudadanía y el hecho de posibilitar la realización de comentarios.

Lo que genera una verdadera factibilidad de monitoreo es la geolocalización de los indicadores, tal como hemos descripto arriba. Por otra parte, una debilidad relativa del sistema de monitoreo paulista en comparación con el que caso de Córdoba, está dada por la inexistencia de instancias de rendición de cuentas para la presentación anual del estado de avance *con* participación de la ciudadanía. Las Audiencias Públicas con este fin en Córdoba, constituyen una instancia de RdC y participación ciudadana significativa, como se podrá ver adelante. En el caso brasileiro, las actualizaciones de los sitios web (cada seis meses según obligación normativa, con mayor periodicidad durante los dos primeros años de la gestión Haddad según los testimonios recogidos) donde aparecía la información de avance de cada meta, y en las cuales se podía buscar por meta, por región y en la gestión de Haddad también por áreas de políticas, junto a la publicación de los Relatorios de avance semestrales y el Relatorio anual correspondientes en formato PDF, eran las maneras en las que la Prefectura “rendía cuentas”. Los resultados mostrados, no eran puestos en diálogo con los ciudadanos, porque la norma no instituye ninguna instancia de “comparecencia” del prefecto frente a los ciudadanos.

Sí es posible referir la presencia de funcionarios importantes de diversas áreas en las Audiencias de presentación, como así también de diversos candidatos durante las épocas de campaña en las reuniones de las subprefecturas, mantenidas para evaluar el avance de las metas relacionadas con cada región de la ciudad.

El hecho de que las metas no sufrieran modificaciones relevantes a lo largo de los cuatro años de implementación del PdM, sugiere según los entrevistados el temor de los funcionarios políticos de ser acusados de querer modificar las metas originales para falsear sus niveles de cumplimiento.

A partir de las entrevistas es posible constatar que los ciudadanos valoran positivamente dos elementos de la implementación del PdM en San Pablo: la numeración de las metas y su geolocalización; como dos elementos determinantes de la posibilidad real de monitoreo ciudadano.

3.2. Implementación del PdM en Córdoba:

En este apartado se dará cuenta de los rasgos principales del proceso de planificación de los dos PdM que tuvieron lugar en el período estudiado en la ciudad de Córdoba, para comprender la dinámica mediante la que fueron diseñados, quiénes lideraron el camino, y los rasgos que les asignaron a cada uno de los componentes. Luego de eso, se prestará atención a las posibilidades de monitoreo con que contó la herramienta, tanto desde el mismo estado como desde la sociedad; y también a la manera en que funcionó ese seguimiento. Se analizará con atención el proceso de las audiencias públicas de presentación y de informe de avances anuales, para ver sus características y su concepción

institucional, y poder evaluar su funcionamiento. Luego de ello, se focalizará en las estrategias de incidencia de la ciudadanía en relación al PdM, y se verán algunas posiciones sobre los resultados finales de cumplimiento declarados por el gobierno municipal.

3.2.1. El proceso de Planificación.

Participantes, áreas municipales responsables, metodología, liderazgos.

En el caso de Córdoba, el primer PdM fue implementado entre 2012 y 2015. Su estructuración inicial priorizó las áreas de la administración pública antes que ejes temáticos. El proceso de implementación fue tomado al inicio, según manifestaron los propios implementadores, con cierta resistencia desde diferentes áreas. Comenzó como un trabajo de recolección de metas pretendidas por diferentes reparticiones. Fue percibido como algo impuesto desde fuera del Estado; como algo incorporado como una obligación pero sin una guía metodológica. Por esa razón, existía inquietud sobre la metodología que había que utilizar. El trabajo se dio más colaborativamente en unas áreas que en otras, dependiendo del compromiso de sus líderes y equipos. Pero en ambos casos, los indicadores fueron establecidos al final del proceso, cuando existieron.

En Córdoba, el área que lideró el desarrollo del primer Plan de Metas fue la Subsecretaría de Desarrollo Económico, creada al inicio de la primera gestión del Intendente Mestre. El Secretario de esta cartera fue el encargado del armado del PdM, al que consideraba abiertamente una imposición de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, y sobre la cual pensaba que carecía de verdadera representatividad. Este Secretario estaba más de acuerdo con una estructura del tipo de Presupuesto por Programas combinada con un Plan Anual de Gobierno, que eran los sistemas en los que se había formado. Dos funcionarias de esta subsecretaría fueron llenando laboriosamente, en una dinámica de interconsultas, las planillas con las metas propuestas por las diversas áreas, y trabajando sobre la corrección o conveniencia de sus redacciones en función con las indicaciones recibidas.

En la Introducción de la presentación del primer Plan de Metas, el intendente de la ciudad le habló al viceintendente y al cuerpo colegiado que representa (CD) y afirmó que las metas establecidas, se condecían con las propuestas de la campaña electoral; y que se proponían allí indicadores que permitirían observar periódicamente los avances. “La transparencia en la gestión pública constituye un pilar fundamental en todo sistema democrático y un medio para transformar las relaciones entre el Estado y la Sociedad, contribuyendo a promover una participación ciudadana informada en las discusiones y procesos de toma de decisiones públicas”⁴². El PdM está concebido por el ejecutivo municipal como compuesto por dos dimensiones básicas: en primer lugar, como instrumento de planificación: seguimiento de avances, reorientación, metas, indicadores; y en segundo lugar, como herramienta de información ciudadana: para difundir objetivos y acciones de gobierno, “permitiendo así el ejercicio de una participación ciudadana informada”.

Y este primer PdM, articulado para 21 áreas de gestión, tuvo 213 objetivos y 513 metas, plasmados en un documento de 144 páginas.

⁴² Cfr. Plan de Metas de la Ciudad de Córdoba. Introducción. Pág3. Disponible en: <https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/data/datos-abiertos/categoria/plan-de-metas/plan-de-metas-completo/49>

El segundo plan fue realizado por los mismos responsables, con algunos lineamientos estratégicos, según el intendente, provistos por el Instituto de Planificación Municipal (IPLAM), creado por el intendente Mestre durante su primer mandato.⁴³ A partir de ellos, como veremos, se organizaron diferentes “componentes” en lugar de áreas de políticas públicas, dentro de éstos los objetivos y finalmente las metas con sus indicadores.

Esto dio como resultado un documento algo más corto que la última presentación de casi 700 páginas del Informe de avance previo; de 185 páginas y 397 metas. Apenas fue puesto a disposición de la ciudadanía, se creó una nueva Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo estratégico, que tiene dentro una Subsecretaría y diferentes Direcciones y Subdirecciones. Una de ellas, es la Dirección de Desarrollo Estratégico, desde donde se coordina la implementación del segundo PdM.⁴⁴

Características técnicas del plan: objetivos, metas e indicadores:

El secretario responsable del diseño e implementación del primer PdM de Córdoba informó que había trabajado en la redacción de una ordenanza que permitiera homologar –si cumplía determinados requisitos metodológicos- la información producida por diferentes organismos para que pudiera ser considerada información pública oficial. Porque notaba con claridad que sin información confiable era muy difícil planificar.

Con respecto a los indicadores, es posible encontrar en la investigación académica posiciones variadas acerca de su relevancia más o menos relativa. Buena parte de los analistas encuentra en ellos una herramienta muy importante a la hora de diseñar e implementar políticas públicas, y otro tanto opina que su importancia está sobredimensionada, y que lo importante es poder medir y evaluar las políticas de manera confiable.⁴⁵ Sin profundizar en dicho debate, este trabajo advierte con claridad que los indicadores son importantes en cuanto instrumentos y medios, puesto que si están bien definidos ayudan a no perder el foco de una meta y a hacer un seguimiento adecuado y simple por parte de la ciudadanía. Pero no son la solución a todos los problemas. Pueden existir mecanismos de monitoreo con excelentes indicadores, y fallar de todas maneras el proceso de seguimiento y de evaluación de una política pública. Como muchos de los aspectos o dimensiones de la innovación institucional analizada en este trabajo, es posible detectar con claridad que las diferentes herramientas o fases de las herramientas disponibles son fundamentales, pero no son suficientes: dependen de la forma de su utilización.

⁴³ Se pueden ver estos lineamientos en la publicación denominada “Líneas estratégicas para el desarrollo de Córdoba”, realizada por el IPLAM con el aporte de la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Estratégico, y las distintas áreas municipales, en julio de 2015.

⁴⁴ Cfr. https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/funcionarios/oficina/mapa-secretario-de-modernizacion-comunicacion-y-desarrollo-estrategico/290?_ga=1.77918036.1368969825.1491588508 Es decir que el Área de Desarrollo Estratégico, pasó de ser una Subsecretaría, a ser una Dirección

⁴⁵ “¿Qué entendemos por meta? Una meta es el resultado esperado como consecuencia de una acción o conjunto de acciones. Las metas son instrumentales y están subordinadas a un objetivo de política pública. Asimismo, las metas son definidas a partir de la elección de ciertas estrategias priorizadas por diferentes criterios: económicos, políticos, sociales, culturales, entre otros. ¿Qué es un indicador? Un indicador es la medida verificable de cambio o resultado diseñado para contar con un estándar sobre el cual evaluar, estimar o demostrar el progreso con respecto a las metas establecidas”. De: Análisis Comparado del Primer Informe de Avance del Plan de Metas, editado en julio de 2013, RNC, pág. 4.

Lo claro en el caso cordobés, es que las metas fueron y son muchas, excesivas; que su definición incluye metas de proceso y de resultado. Muchas de ellas cuentan con indicadores inapropiados para dar seguimiento efectivo; en el primer PdM, no existía una “línea de base”, que sí fue incorporada en la segunda versión. Las metas no están numeradas, y no existía en el primer PdM ni existe en el segundo, un mecanismo que permita identificarlas, seguirlas, evaluarlas de manera sencilla.

También se observan muchas metas que no aportan para el cumplimiento del objetivo dentro del cual están incluidas.

Factibilidad de Monitoreo:

La ordenanza de PdM obliga a convocar a audiencia pública para comunicar e informar sobre el PdM a la ciudadanía y escuchar su voz al respecto. Los informes deben ser brindados anualmente por el ejecutivo, y ello puede ser realizado en la apertura de las sesiones ordinarias del concejo deliberante. Luego de la reforma de la ordenanza realizada en 2015, también se obliga al ejecutivo a brindar antes de la finalización del mandato, un informe final sobre el proceso completo del PdM.

Las audiencias públicas, tanto la de presentación inicial como las de informe anual, constituyen uno de los núcleos más importantes para evaluar la herramienta y ver sus capacidades actuales y potencialidades futuras. Es seguro afirmar que las audiencias son la principal instancia de monitoreo posible por parte de los ciudadanos y también por parte del Concejo Deliberante, porque es el momento en que el ejecutivo muestra los estados de avance. Estas Audiencias se mantienen como valiosa instancia de rendición de cuentas, y serán analizadas con mayor detalle en un apartado posterior.

En principio, sería posible –y esperable– que los concejales pidiesen informes durante el proceso de implementación y de ejecución de las metas; para conocer las razones de diferentes situaciones particulares en el avance o no de los compromisos asumidos. Y de ese modo, involucrarse en el proceso de rendición de cuentas que el legislativo debe pedir al ejecutivo. Ello podría tener impactos en la opinión pública sin necesidad de tener que esperar a los informes anuales, e hipotéticamente volver más dinámico el diálogo entre ciudadanos y gobierno; o entre ciudadanos y políticos opositores; y también entre ciudadanos, políticos y la máquina estatal de funcionarios que trabajan en función de las metas establecidas.

Ahora bien; es necesario analizar la factibilidad real y no solamente la potencial de seguimiento del PdM por parte de legisladores y ciudadanos. Sin embargo del análisis de ambos planes es posible constatar que con las modificaciones que recibió durante el primer año de la gestión, el PDM pasó a tener 22 áreas en lugar de 21, y el documento del PdM pasó de 144 páginas a 291. Y así fue aumentando sistemáticamente en cantidad de páginas y en cantidad de metas a lo largo de los años. El formato de presentación del primer PdM consistió en un documento en formato PDF, que ofrecía escasas posibilidades para su exploración y análisis.

En esta instancia, es importante tener en cuenta que además de las metas nuevas creadas, que alcanzan a un total de 23% del total que poseía el PdM a principios de 2013, hay un buen número de metas que han sido redefinidas (el 16%) y sólo un 61 % que no ha sufrido modificaciones. También, en ese momento, se agregaron algunas modificaciones en indicadores y se crearon algunos para metas que no los tenían. Algo que hay que notar, y quedó plasmado en el informe realizado luego de esta instancia por la RNC, fue que 80 metas de las nuevas fueron definidas e incluidas en el PdM *con posterioridad a su cumplimiento*. Esto es alarmante, y parece que en primer lugar desvirtúa el sentido de planeamiento que tiene la herramienta, pero sobre todo, alerta sobre un uso político de la misma.

Y la RNC detectó al momento de presentación del primer informe de avance del primer PdM, un 27% de las metas cuyos indicadores no permitían medir el nivel de avance, un 22% de metas cumplidas totalmente, 24% sin avance o sin información y 27% cumplidas en forma parcial.

En ese contexto de información, con falta de identificabilidad o trazabilidad de las metas, falta de identidad (porque también cambiaban en sus rasgos particulares), falta de geolocalización y falta de cualificaciones técnicas que le volvieran “accountable”, medible, seguible, es posible afirmar que una herramienta pensada para el monitoreo ciudadano del programa, presentaba serias dificultades fácticas para que ese objetivo pudiera ser llevado a cabo, pero, a su vez, que su manipulación redundó en falta de confianza y credibilidad social en la herramienta.

También había inconvenientes en relación a la accesibilidad al PdM y a sus informes de cumplimiento en el sitio web municipal. De hecho, la normativa original omitió explicitar la exigencia de un informe final del proceso de cada PdM, lo que fue subsanado con la modificación de la ordenanza, a fines de 2015.

Pero incluso en este punto hay una zona gris: el Municipio realizó un “Informe final 2011-2015”, fechado en noviembre de 2015, pero según las búsquedas y registros revisados, no fue dado a conocer a la ciudadanía, sino que se mantuvo para uso interno, de técnicos y analistas. Recién fue dado a conocer a la ciudadanía, poniéndolo a disposición en el sitio web municipal, en marzo de 2017. Y refiere a que fue hecho en cumplimiento de la ordenanza 12469, que es la que modificó a la 11942 y estableció la obligatoriedad del Informe Final.

Monitoreo del segundo PdM:

En el segundo mandato del intendente Mestre se produjeron algunas modificaciones en la implementación del PdM. En primer lugar, se le asignó esa tarea y todas las relativas a la información sobre el Plan a una secretaría nueva, denominada Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico.

Durante una audiencia pública realizada en julio de 2016 se presentó con seis meses de retraso el informe final del PdM 2012-2015; y en esa misma AP el intendente presentó el nuevo PdM, y dejó algunas definiciones importantes que habrá que tener en cuenta a la hora

del monitoreo de su implementación. En primer lugar afirmó que el nuevo Plan incluía mejoras en la metodología y en el diseño, realizadas para volver al documento más pragmático, simple, funcional y dirigido al vecino para facilitarle “el monitoreo de cada una de las metas”.

Otra de las mejoras incorporadas según el intendente, está en la organización: según temáticas y no por secretarías. Ahora, tendría cuatro líneas estratégicas que son los ejes a largo plazo, y dentro de ellas, 22 componentes, donde se incluyen las metas. Y para la consecución de éstas podrían intervenir una o más áreas municipales. En esto, se parece al segundo PdM de la ciudad de San Pablo.

Es decir, ahora las metas en vez de organizarse por áreas administrativas, se organizan en componentes. La diferencia con la modalidad anterior se limita solamente a que algunos de esos componentes implican más de un área en su ejecución. O sea que del lado del diseño de la implementación podrá implicar cambios y una mayor complejidad e integración de tareas. Pero a los fines del monitoreo, ese dato no es significativo.

En cuanto al diseño de las metas, afirman haber considerado algunas con impacto directo hacia el vecino, y otras con énfasis en el desarrollo institucional. Para mejorar el PdM anterior, en éste han reducido las metas casi a la mitad (con las metas agregadas en el año 2015, el primer PdM concluyó teniendo 680 páginas y 937 metas) y han diseñado un documento de 194 páginas y 397 metas.

La última modificación relevante en el sentido del diseño técnico de las metas, consiste en la incorporación por parte del municipio, como una innovación, de líneas de base para cada meta, para “observar el estado actual en la que se encuentra cada una de ellas antes de ser medida, propiciando una referencia a la hora de mensurar la evolución de las mismas. Esto fue motivo –lo quiero destacar– de la posibilidad de las diferentes audiencias públicas donde los vecinos me plantearon esto y nosotros tomamos nota para que en el próximo Plan de Metas lo podamos incorporar. Por eso creemos que es muy importante poder tener la medición” (Mestre, 2016, págs. 10-11).⁴⁶ Sin embargo, es posible constatar que no todas las metas cuentan con la línea de base referida.

Sigue siendo difícil dar seguimiento a las metas, puesto que no existe numeración. La relevancia de esta falencia no tiene que ver con una pretensión de tecnicismo, sino con que ello vuelve imposible de seguir en la práctica una meta. Y esta imposibilidad o dificultad práctica para el seguimiento, genera inevitablemente una desmotivación de involucramiento y participación de los ciudadanos.

Puesto que si no es posible seguir con fidelidad y de manera confiable los resultados en los avances, en vez de quedar aptos y disponibles para un proceso de rendición de cuentas desde los gobernantes hacia los ciudadanos, vuelven a quedar en poder de la interpretación política de los gobernantes: porque las metas mal definidas, los indicadores inapropiados para el monitoreo y las líneas de base inexistentes, fortalecen la capacidad del estado para

⁴⁶ Cfr. Versión Taquigráfica de la Audiencia Pública realizada en julio de 2016. **Notas N° 6790: informe anual y final del Plan de Metas 2011-2015, y N° 6819: Plan de Metas de Gobierno 2016-2019.** Págs. 10-11.

afirmar que las metas han sido alcanzadas, sin dejar margen a la ciudadanía para poner en cuestión esos resultados.

Al analizar la factibilidad de monitoreo del segundo PdM de la ciudad de Córdoba, nos encontramos básicamente, como se puede ver, con las mismas dificultades halladas en el primero. Algunos rasgos de la presentación han cambiado, pero la sustancia que dificulta el monitoreo se mantiene vigente.

A principios del mes de marzo de 2017 apareció disponible en la web del portal de gobierno abierto de la ciudad, el documento con la actualización del primer año de ejercicio del segundo Plan de Metas, con la misma introducción que contenía el Plan original, fechada en mayo de 2016, en el mismo tipo de formato PDF, y con la inclusión, sí, de las modificaciones (resaltadas en gris como forma de detectarlas, de igual modo que en el primer PdM) y con los indicadores de color del “Estado de Avance” y sus números 1 (no iniciada), 2 (en curso), 3 (cumplida) y 4 (superada). En cuanto a la concepción y el tratamiento de la herramienta, no es posible detectar novedades sustanciales con respecto a la versión original de este segundo PdM, ni tampoco con respecto a la primera versión, la del Plan 2012-2015. Esto es posible afirmarlo porque a poco de empezar a comparar el plan original presentado en 2016, con el primer Informe de Actualización 2017, aparece alguna meta incluida con posterioridad a su cumplimiento, y metas cuya redacción tienen tales modificaciones que legítimamente permiten interpretar que se trata de eliminación de una meta y creación de una meta diferente, con los problemas que esto acarrea en cuanto a transparencia, capacidad de rendición de cuentas y credibilidad de la herramienta.

A su vez, la metodología –explicada por un responsable del área- para hacer seguimiento es sumamente engorrosa a pesar de los avances tecnológicos utilizados para la difusión del PdM y la información sobre los avances.

Finalmente, respecto de las posibilidades y limitaciones de monitoreo, es suficiente constatar que el segundo PdM mantiene aún un elevado número de metas sin geolocalizar resultados, acciones o beneficios a la ciudadanía. Y todas las metas siguen sin tener un número que las identifique.

Participación del Concejo deliberante.

Como ya se dijera el papel del CD en el proceso de implementación y monitoreo del PdM es realmente limitado a la aprobación de la ordenanza regulatoria de 2011, y de las funciones de control formal (presentación, llamado a Audiencias Públicas, etc.).

Las referencias de los ediles al PdM han sido por lo general informales y mediáticas en referencia a metas no cumplidas y algunos han realizado pedidos de informes elevados al DEM sobre determinadas cuestiones relacionadas a la implementación. Es posible inferir que en buena medida, este papel limitado del legislativo no se reduce sólo a la implementación del PdM sino que, por el contrario, tiene su causa en el propio diseño institucional de mayorías automáticas, y permite ratificar la relevancia que tiene la estructura y organización institucional a la hora de delimitar cursos de acción posible para los sujetos y grupos.

Es posible concluir que muchas presentaciones y opiniones escuchadas en reuniones con diferentes ediles o asesores de los mismos, relativas a la posibilidad de mejorar controles y participación del legislativo en iniciativas como la del PdM, quedan en ese lugar de posibilidad, de enunciación de supuestas intenciones, y no se convierten en transformaciones efectivas.⁴⁷

3.2.2. Proceso de Deliberación.

Características de las Audiencias públicas y resultados de esas deliberaciones.⁴⁸

En la nota introductoria del primer Informe de Modificaciones e Indicadores del PdM (2012-15), el intendente Ramón J. Mestre hizo algunas consideraciones de índole político-administrativas: que el PdM es un instrumento innovador y posiciona a Córdoba a la vanguardia de Argentina “en la implementación de políticas públicas transparentes y participativas”⁴⁹. Que el PdM fue “ampliamente difundido y discutido en la Audiencia Pública convocada a tal fin en la cual participaron los vecinos de la ciudad que expusieron su opinión”. Afirmó allí que el PdM expresa los desafíos que “nos hemos impuesto como gestión y que pusimos a consideración de los vecinos para que puedan conocer el rumbo del Gobierno en los próximos años”. Sus bases fueron “expuestas en la plataforma electoral, la que fue votada por la ciudadanía aprobando el rumbo político que nos habíamos propuesto”. Se aseguró también que desde el aspecto técnico, habían sido prudentes a la hora de planificar y definir las metas, porque uno de los primeros obstáculos enfrentados fue la falta de información para establecer líneas de base. Abiertamente aclaraban que parte del trabajo de elaboración del Plan es la elaboración de un diagnóstico.

Estas afirmaciones implican un posicionamiento claro frente a puntos clave para el foco de este trabajo. Una audiencia pública implica –para los autores de la introducción– amplia discusión y participación de los vecinos, porque allí pudieron exponer su opinión. De hecho, en la página web del municipio de Córdoba, puede encontrarse la definición de Audiencias Públicas: “Son instancias de participación ciudadana, en la que la Autoridad Municipal competente habilita un espacio para que la comunidad interesada en informarse o en participar en el proceso de toma de decisiones administrativas y/o legislativas, se exprese de manera directa no vinculante”.⁵⁰

Al contrastar esta hipótesis mediante entrevista con el encargado de diseñar el primer PDM desde la Secretaría de Desarrollo Económico de la Municipalidad, aparece una confirmación de esa perspectiva: los objetivos de gestión son expuestos en una plataforma electoral que es plebiscitada por el voto popular; luego se traduce en metas concretas que siguen esos objetivos, y las audiencias tal como están diseñadas son un lugar de discusión suficiente y válido para que los ciudadanos expresen algunas objeciones o diferentes perspectivas. Pero

⁴⁷ Cfr. Anexo XII.

⁴⁸ Cfr. la ordenanza que rige las Audiencias Públicas: <http://www.cdcordoba.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/Ord.-N---11709-Audiencias-P--blicas.pdf>

⁴⁹ Primer Informe de Modificaciones e Indicadores, al 31-12-2012. Expte 390048 Año 13 Folio 5. Pág. 3.

⁵⁰ Cfr: <https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/seccion/democracia-participativa? qa=1.206708627.167341028.1474912154>

volver “vinculantes”⁵¹ a esas audiencias públicas implicaría generar una distorsión con respecto a lo que una ciudad votó, por lo que opinan unos pocos ciudadanos, en general sin mayor representatividad, y que además son generalmente los mismos y en buena medida buscan una compensación para sus reclamos o un lugar de catarsis. Este mismo entrevistado confirmó que el concepto de planeamiento viene de los militares; y que contar con más de una herramienta de planificación en general entorpece los procesos, duplica muchos esfuerzos, genera sobrecargas administrativas y dilapida recursos que deberían ir a obras o servicios.

Las metas propuestas en el Plan expresan, para esta perspectiva, los desafíos autoimpuestos por un grupo político. Las elecciones ganadas implican la aprobación del rumbo político sin más; de manera directa y plana. También vuelve evidente, para los ganadores de las elecciones que estarán obligados a presentar objetivos políticos traducidos en metas concretas, la relevancia de contar con información pública confiable y accesible, y con indicadores eficaces para un trabajo político “accountable”. Cualquier diseño de políticas públicas, casi cualquier intervención se puede sostener argumentalmente en el campo de “lo político” si no hay información dura y cierta. De ese modo, es posible llevar cualquier determinación sobre las ejecuciones presupuestarias, por poner un ejemplo relevante, al campo de lo discutible, lo subjetivo, las convicciones políticas de unos y otros. Y se aporta en la construcción de un debate y un diálogo político cada vez más empobrecido en lugar de enriquecido por datos de la realidad.

Cuando el intendente Mestre informó, en esa AP de 2013, sobre las modificaciones realizadas con respecto al PdM original, aclaró que estaban “resaltadas” para su fácil detección y que correspondían a las áreas de Educación, Cultura, Salud, Desarrollo Urbano, Ambiente, Participación Ciudadana, Presupuesto Participativo y Políticas Vecinales. Explicando que pretendían que el PdM fuera flexible para poder construir una ciudad más democrática y sustentable. Esa flexibilidad, sin embargo, parece quedar a disposición exclusiva y excluyente de los gobernantes elegidos. La democratización es concebida como gobernabilidad, como margen de maniobra disponible para el ejecutivo; de acuerdo con una perspectiva delegativa de la democracia.

Al analizar la Audiencias Pública informativa sobre el PdM se pueden observar algunos rasgos relevantes de la concepción política de quienes las implementan; y rasgos del diseño institucional de la herramienta. El encargado de convocar a esa Audiencia es el Concejo Deliberante, en un plazo de 60 días posteriores a la presentación, y con la presencia del Intendente como protagonista informante. Allí, los ciudadanos y las organizaciones pueden realizar sugerencias que luego deberán ser “elevadas al DEM para su conocimiento”. La primera Audiencia Pública de presentación del primer PdM se realizó el 28 de junio de 2012,

⁵¹ Cfr. El art 4 de la norma que rige las AP: “CARÁCTER NO VINCULANTE Art. 4º.- Las opiniones que se recogen durante la realización de las Audiencias Públicas son de carácter consultivo y no vinculante. Luego de finalizada la Audiencia, la autoridad municipal responsable de la decisión, puede expresar en los fundamentos del acto administrativo o legislativo que se sancione, de que manera ha tomado en cuenta las opiniones vertidas en aquella y -en su caso- las razones por las cuales las desestima. ---“

y allí el intendente expresó que “hoy existe en la ciudad una voluntad política por cambiar años de opacidad y secretismo, donde a los ciudadanos nos era imposible conocer los rumbos de las diferentes gestiones” (Concejo Deliberante, 2012; 2).

En 2015, durante la presentación del tercer informe de avance, el intendente Mestre afirmó en la misma línea de ideas políticas, que el PdM estaba formulado a partir del contrato social asumido entre la gestión y los ciudadanos, que era lo plasmado en la plataforma electoral. Afirmó incluso que en los tres primeros años se habían agregado 135 metas, relacionadas con recomendaciones a cumplir presentadas por el IPLAM (Instituto de Planificación Municipal).

“se ha propiciado un ámbito de discusión en las audiencias públicas en este tiempo, a partir de los trabajos realizados con los aportes y contribuciones brindados por distintas instituciones y ciudadanos, se ha llevado a cabo un proceso de maduración que ha hecho reflexionar sobre diversos aspectos metodológicos y conceptuales (Mestre, 2015, p. 2).”⁵²

Las metas nuevas creadas a lo largo del proceso de esos tres años (135 nuevas metas según se desprende del texto) tienen la justificación de la coyuntura, la vorágine, la situación del quehacer cotidiano. Y en esta instancia, por primera vez, aparece informado o transparentado que en función de los lineamientos y objetivos, es el IPLAM el que “presenta el conjunto de metas que hay que cumplir”.

Si bien el Ejecutivo afirma que se ha propiciado un ámbito de discusión en las audiencias públicas, es muy importante tener presente que en algunas de ellas, como por ejemplo la que presentó el segundo informe anual de Modificaciones y Avance, el documento en PDF con esas mismas modificaciones y estados de cumplimiento fue dado a conocer a través de la página web municipal aproximadamente cinco días antes de la Audiencia Pública. Entonces, las preguntas relacionadas al modo en que los ciudadanos pueden leer, estudiar y comparar los documentos de varias centenas de páginas en tan poco tiempo, para poder participar de manera informada y hacer aportes responsablemente, siguen vigentes. Además, la escucha de una larga exposición por parte del poder ejecutivo, junto a un tiempo de intervención por persona u organización ciudadana previamente anotada de cinco minutos, que excluye la posibilidad de escuchar la recepción del otro, sus argumentos, respuestas, contraargumentos o justificaciones, no parece ser un ámbito de diálogo o de discusión. Según el Intendente, esa creación de 135 metas nuevas tiene que ver con la escucha a los vecinos. Es perfectamente posible que así haya sido, lo que ocurre es que no es fácil encontrar cuáles han sido los aportes, las solicitudes o intervenciones de vecinos o instituciones que generaron esas modificaciones y llevaron a la creación de nuevas metas.

Algunas de las falencias de la implementación del PdM han sido claramente planteadas por ciudadanos y organizaciones en las audiencias públicas. En la audiencia referida, por ejemplo, la primera intervención ciudadana insistió sobre falta de información en las ejecuciones presupuestarias relativas al Presupuesto Participativo. Y la segunda, de la

⁵² Cfr. Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba. Informe Anual del Plan de Metas de Gobierno, 30 de abril de 2015. Versión taquigráfica. Pág 2.

secretaría ejecutiva de la RNC, hizo un repaso de la continuidad de algunos problemas acarreados desde el inicio de la implementación: lo extenso del documento, la cantidad de metas de proceso (que no tienen que ver con resultados de políticas públicas para los vecinos), y sobre todo la ausencia en el PdM de acciones estratégicas llevadas a cabo por la gestión en algunas áreas, y el incumplimiento en áreas sustanciales como la recolección de basura, las solicitudes de acceso a la información, y el área de transporte y movilidad urbana (falta de publicidad del plan integral de movilidad urbana).

Es importante reiterar que estos análisis no apuntan a criticar los cambios concretos, sino que solicitan un proceso argumentativo, un diálogo real en base a información real, comprobable, y disponible con cierta facilidad para todos los que quisieran verla. De ningún modo implican la intención de una plena democracia deliberativa o totalmente directa.

Desde las indagaciones realizadas para este trabajo, es posible afirmar que los tipos de articulación de demandas ciudadanas con formato de red que presionan para obtener mejor información pública, mejores procesos de RdC y algún espacio donde se escuche la voz de los habitantes de la ciudad, se vuelve sustancial a la hora de enfrentar el argumento proveniente de los partidos políticos y de su entorno corporativo, relativo a que las propuestas o demandas impulsadas por esos sectores de la ciudadanía son en realidad intereses de pequeños sectores, algunas veces académicos, otras empresariales, otras de movimientos sociales u ongs específicas, que buscan alcanzar beneficios o ventajas particulares.

La justificación repetida para desconocer demandas y propuestas, se apoya en el argumento relativo a que las organizaciones carecen de uno de los principios básicos de la legitimidad de la acción política organizada que es la representatividad. Sin embargo, desde esta investigación no es posible concluir en que las iniciativas de estas redes ciudadanas y sus sectores afines tengan legitimidad en función de su representatividad electoral. Porque es clarísimo que no han sido elegidos por nadie, ni parecen dispuestos a integrar la forma de juego político electoral. Se sostiene, sí, que tienen legitimidad simplemente en tanto y en cuanto funcionan en un entorno ciudadano accesible para todos, dentro de marcos institucionales comunes y con criterios de apertura y receptividad largamente probados. Basados en el derecho a participar de los procesos de definición de la política pública, apelando al interés público y de manera abierta e inclusiva de los diferentes sectores. La legitimidad de una acción política no está brindada solamente por la representatividad electoral, ni limitada a esa instancia. Incluso la participación política de los diferentes actores, no debe estar en todas las instancias mediada por una instancia electoral, sino que hay infinidad de procesos y acciones ciudadanas que son propiamente políticas y legítimas sin necesitar esa instancia.

Se puede afirmar que hay un momento de la acción política de estas redes ciudadanas que no tiene la característica de igualdad de oportunidades que pretende caracterizar todas sus formas de actuar: se trata de las diferencias en el acceso a situaciones de *cabildeo* y diálogo con representantes de los poderes legislativo y ejecutivo locales que han tenido y tienen algunos de los líderes de estas redes, que de ninguna manera son estándares accesibles para cualquier ciudadano. Aunque también es posible inferir que el acceso que algunos

líderes de las organizaciones tienen respecto de los líderes políticos en cargos gubernamentales, por diferentes cuestiones de cercanía laboral, académica o simplemente social, constituye precisamente uno de los factores y recursos de incidencia.

Entonces, si bien es realista admitir una especie de “elitización inicial”, también es necesario, a partir de ese dato, prestar una atención especial a la apertura, inclusividad y horizontalidad del proceso, para no repetir el uso de los privilegios especiales puestos como impulso inicial, a todas las iniciativas emprendidas por las redes. Y para mantener un estado de saludable alerta a cualquier iniciativa de cooptación por cercanía política, social o técnica de sus protagonistas principales o de sus finalidades, y poder conservar líneas de acción política y ciudadana plenamente autónomas de los gobiernos de turno.

En esta línea, sin embargo, es importante saber que el concepto de incidencia política es diferente al de lobby corporativo privado. Aún en los casos en que esté regulado el lobby, como ocurre por ejemplo en Chile, las actividades realizadas bajo esos conceptos tienen diferentes finalidades y sustentan su legitimidad y valor de diferentes maneras. Los bienes públicos a los que aspiran organizaciones de la sociedad civil con finalidades políticas no son para el disfrute de un grupo o sector de la ciudadanía, sino que pretenden ser de alcance general en el ámbito de trabajo de dicha organización.

Aquí se utiliza el concepto de incidencia en el sentido indicado por Leiras (2007); para referirnos a las estrategias y acciones de la sociedad civil orientadas a lograr impactar en la orientación de determinadas políticas públicas. Las organizaciones orientadas a la incidencia política, el autor las denomina “organizaciones políticas de la sociedad civil”, aquellas que “desarrollan estrategias respaldadas en argumentos de interés público para promover o resistir cambios sociales”.

Volviendo a las audiencias públicas, en un trabajo realizado por Echavarría y Romanutti se sostiene que “el Plan de Metas, desde su diseño, habilita para que las posibles rectificaciones, ampliaciones y/o exclusiones, derivadas del debate que tiene lugar en la audiencia, se realicen de manera inmediata. Esto es, antes o al tiempo de comenzar la implementación del Plan propuesto, así como en los años sucesivos, favoreciendo ajustes progresivos, que pueden estar asociados a los cambios de contexto o a la incorporación de nuevas perspectivas en el análisis por la proliferación de voces” (Echavarría y Romanutti, 2005). Desde este trabajo, si bien no se niega la apertura a esa posibilidad desde una interpretación literal de la ordenanza que regula los PdM, sí se puede poner en duda que esté ni siquiera vagamente indicado o sugerido que esas modificaciones fruto de la deliberación ciudadana puedan ser adoptadas de manera inmediata, previamente al inicio de la puesta en acción del Plan. De hecho, la letra misma de la ordenanza dice solamente, en el art. 5, que regula las audiencias públicas sobre el PdM: “Las sugerencias realizadas por los vecinos e instituciones intermedias son elevadas al Departamento Ejecutivo Municipal para su conocimiento”. Y cuando se refiere a las modificaciones y correcciones, art. 6, solamente afirma que el DEM puede realizar modificaciones debidamente justificadas y fundadas al PdM, y debe remitirlas al CD para su conocimiento y plena difusión. Pero desde el diseño mismo de las audiencias públicas como instancia de participación de los vecinos, no existe la exigencia hacia el ejecutivo, ni para el legislativo, de dar razones,

respuestas, argumentaciones o devoluciones de ningún tipo a las posiciones, demandas, reclamos o sugerencias de los vecinos.

En el trabajo de análisis realizado por estas autoras, hay algunas conclusiones interesantes, que han podido ser verificadas mediante observación participante por el autor de este trabajo. Algunas de ellas pueden parecer detalles, pero tienen una implicancia simbólica que excede lo ritual y solidifican como formas de ser aparentemente naturales y correspondientes de los procesos, legitimándolos como los únicos posibles. El concejo deliberante puede administrar el orden de las exposiciones, por ejemplo; pudiendo poner primero a los inscriptos conocidos que seguramente tendrán palabras elogiosas y una perspectiva poco crítica, dejando para el final, cuando ya suelen quedar menos oyentes y menos periodistas, a las posiciones más críticas. Siguiendo a Pierre Bourdieu, piensan a las Audiencias Públicas como una instancia de condescendencia de los representantes hacia los representados, en el marco de la crisis de ese concepto de representación que hemos visto más arriba: como pretendiendo acercar algo que en realidad no está cerca. Haciendo “como si”⁵³ los políticos escuchasen a los ciudadanos. “Como si” sus intenciones o necesidades tuviesen alguna relevancia para la hora de diseñar las metas.

Otra de las características técnicas de las audiencias públicas en general, es que suelen ser realizadas como paso previo a la toma de algunos tipos de decisión política; funcionando como una instancia de consulta y socialización de información para –eventualmente– avanzar o no con determinada línea de acción. Pero en el caso de las Audiencias del Plan de Metas, este rasgo está totalmente ausente, y toda la razón de ser del mismo parece centrarse en informar sobre el plan realizado; poner a los ciudadanos en conocimiento de un estado de avance, de algunas razones de creación de metas nuevas en el mejor de los casos. Esto queda en evidencia toda vez que las audiencias empiezan por una larga exposición del intendente o del viceintendente, comentando el Plan –en el caso de la primera audiencia– o comentando con estudiado discurso los niveles de avance en el que se encuentra el proceso en las audiencias subsiguientes. Es razonable que ello ocurra, pero existe la posibilidad de incorporar nuevas dinámicas institucionales que valoricen las posiciones de los ciudadanos y aporten a acortar la distancia percibida entre éstos y sus gobernantes.

Si ha existido un proceso de escucha que tuviera implicancias claramente “identificables”, o “*trazables*” de modificación o creación de metas concretas a partir de las exposiciones de algunos ciudadanos, eso no ha podido ser verificado por esta investigación; pero sería de sumo valor encontrarlo, como ha ocurrido en una de las experiencias de San Pablo.⁵⁴

El lugar en el que se realizan las Audiencias Públicas en Córdoba es en general el salón principal del Concejo Deliberante (aunque en alguna ocasión se ha realizado en algún Centro de Participación Comunal-CPC) y se mantiene un espacio con estrado de mayor altura para las autoridades del Ejecutivo y funcionarios responsables, luego en un espacio diferenciado

⁵³ Echavarría y Romanutti, op. Cit, pág 23.

⁵⁴ Cfr. ANEXO XIII, para ver un parcial de las sugerencias relevadas, y los principales temas aparecidos en las AP del caso San Pablo. Ver información completa en:
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/programa_de_metas/

se encuentran los concejales (en algunas audiencias sus bancos estuvieron dispuestos de manera perpendicular al estrado del ejecutivo, creando un espacio en medio que Echavarría y Romanutti (2015) denominan “nuevo espacio”) y detrás de todo, al fondo del lugar, los ciudadanos; el “pueblo”. El análisis escenográfico, da qué pensar: permite remitirse a criterios de diferenciación, o ser analizado desde perspectivas espaciales de verticalidad, etcétera. ¿Quiénes son los importantes, o los más importantes? ¿Quiénes intermedian entre los comunes y los menos comunes? Quien hace uso de la palabra, por parte de la ciudadanía, parece hablar frente a un jurado múltiple, durante un tiempo acotado. La palabra de los concejales, que son el órgano de contralor de la institución en análisis, no aparece. Confirmando que son meramente un control formal. Excepcionalmente intervienen en algún momento, de manera paradójicamente informal.

Es posible analizar algunas cosas de las dichas y ocurridas durante la audiencia pública en la cual se presentaron, tanto el Informe Final del PdM 2012-15 y como el nuevo PdM 2016-19. Al principio de su alocución el intendente no afirmó allí cuántas metas se cumplieron, sino que brindó un índice porcentual de cumplimiento, del 79,3%. El Plan de Metas, en su informe final del año 2015 contaba con 932 metas según la cuenta realizada. Es decir, matemáticamente hablando, se cumplieron 739 metas, 176,14 estaban en curso y 16,77 estaba sin inicio. Pero el cumplimiento de esas 739 no en todos los casos fue del 100%. La representante de la RNC reconoció la incorporación de algunos planteos realizados por una iniciativa denominada “49 Metas para Nuestra Córdoba”⁵⁵, mediante la cual se habían generado una serie de metas y se las había puesto a consideración de la ciudadanía a través de una página web en la que participaron alrededor de 400 ciudadanos. Resaltó la conveniencia de georreferenciación de las metas en los casos que fuera posible, y de una vinculación presupuestaria para las mismas, como algunos medios entre otros posibles para acercar la ciudadanía al Plan de Gobierno, y facilitar el seguimiento. Terminó pidiendo que las decisiones principales de política pública municipal no quedasen fuera del PdM.

En este punto, y luego de haber visto cómo funcionaron las AP y cuáles fueron algunas de las sugerencias y comentarios principales, es necesario registrar las influencias y resultados efectivos que han generado los posicionamientos de diferentes ciudadanos y organizaciones en las audiencias del PdM. Esto es, qué transformaciones prácticas acarrearón, y qué temas instalaron.

Se identifican dos tipos de impacto: uno que aquí se denomina “difuso”: un tipo de influencia en el que no es posible identificar la posición y sugerencia inicial con su efecto posterior. Con la adopción de un cambio en un plan, en una meta, en un indicador, por parte del gobierno de turno. Aquí interviene necesariamente el discurso de los agentes. Por ejemplo, los funcionarios afirman en las entrevistas que al principio no se adoptaron sugerencias de cambios en algunos indicadores para poder medir determinadas metas, lo cual había sido un pedido reiterado de algunos oradores en las audiencias públicas. En la segunda versión del PdM cordobés, afirman haber tomado esa posición ciudadana y haber mejorado la relación entre metas, indicadores, líneas de base. Y en alguna medida, ello es cierto; aunque

⁵⁵ Cfr: <http://nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/49%20Metas%20para%20nuestra%20ciudad.pdf>

aún falta precisión o justeza metodológica en muchas metas del nuevo plan presentado en 2016. Y esa justificación metodológica no es solicitada por quienes intervienen en las audiencias por una pretensión academicista o como tecnicismo purista, sino simplemente para poder seguir y evaluar el avance o no de determinada meta.

Uno de los pedidos que ha sido mantenido sin efecto, en ese sentido, es el de obtener algún tipo de identificación de cada meta, e incluso de las metas nuevas, para poder darles seguimiento. No se ha encontrado, desde la sociedad civil, un método de incidencia suficientemente fuerte para lograr ese cometido. Tampoco se ha logrado una georreferenciación precisa, mapeada y fácilmente identificable de los productos a entregar en cada sector de la ciudad.

En algunos centros vecinales y en algunas juntas de participación vecinal empieza a darse un diálogo en términos del PdM, pero no en todos; ni es aún un eje que estructure el diálogo sobre las políticas públicas de la ciudad para la mayoría de los que viven en ella.

El segundo tipo de impacto es el que denominamos “concreto”. Como se ha visto, uno de los impactos directos de la “deliberación” dada en las audiencias públicas sobre el PdM en Córdoba, ha sido el logro de una modificación en la ordenanza del PdM, obligando al gobierno a presentar un informe final de todo el proceso de cuatro años de ejecución del Plan, antes de concluir el mandato. Esta idea apareció por primera vez, según lo registrado para este trabajo, en la audiencia pública del año 2015, como sugerencia de la secretaria ejecutiva de la RNC. Esta idea fue luego retomada en reuniones con concejales, y luego de ello uno de los integrantes del bloque radical, presentó un proyecto de modificación, que atravesó los pasos legislativos y llegó a plasmar la modificación de la ordenanza.

En un caso como éste, el impacto de la audiencia pública es fácilmente notable; hay una descripción de este caso más adelante. Pero también hay espacio para la argumentación política: los impulsores podrían decir que es una idea que hace largo tiempo venían trabajando, y no sería fácil negar esa posibilidad.

Por esta razón, es que una respuesta de algún tipo a las sugerencias que los ciudadanos realizan en las Audiencias Públicas, puede transparentar el proceso: puede permitir un diálogo entre diferentes ideas, visiones y concepciones sobre lo público y político que se vuelve claramente enriquecedor, positivo: generaría una indiscutible orientación hacia una pluralidad verdadera, aportando hacia una construcción argumentada, confeccionada teniendo en cuenta receptivamente la diversidad de opiniones. Más allá de que sea imposible llevar a la práctica todas y cada una de las sugerencias, reclamos, ideas; siempre es posible atenderlas, procesarlas.

3.2.3. Evaluación pública del cumplimiento del PdM y del proceso durante la gestión

Características de la incidencia y el monitoreo ciudadano (metodologías, nivel de participación, resultados)

“Entre las razones que impiden el monitoreo de las metas presentadas aparece la falta de definición del alcance (población, grupos o personas beneficiadas -cantidad y caracterización-, el área geográfica beneficiada, el tiempo o plazo en el que se espera alcanzarla); el porcentaje de cumplimiento o implementación en dichos plazos, grado de avance o incremento y la línea base que se toma como referencia para su cálculo. En muchos casos se hace necesario además indicar el mecanismo y/o fuente de información que se utilizará para verificar su avance y/o cumplimiento” (RNC, Análisis Plan de Metas, 2012)⁵⁶.

Es importante focalizar en las principales estrategias de incidencia utilizadas por la ciudadanía para intentar influir en el proceso de implementación.

En esa línea, es posible trazar un paralelo entre lo que ha venido ocurriendo en la ciudad de San Pablo y lo que ocurre en la ciudad de Córdoba, en cuanto a monitoreo ciudadano del PdM se refiere. Porque en ambas ciudades, ha existido un seguimiento intensivo del mismo, desde el lado de la ciudadanía, si no exclusivamente, al menos de manera generalizada e incluyendo la mayoría de las metas involucradas, por parte de las Redes Ciudadanas.

En ambos casos, el trabajo se ha dado focalizado a través de los Grupos de Trabajo Temático. Estos proceden del siguiente modo: hacen reuniones presenciales en las que definen criterios de evaluación de la información brindada por el municipio sobre el estado de avance (o sobre el PdM original), para el área de interés de ese GTT (entre estos criterios, siempre están: si la meta es una meta de proceso o de producto y si está relativamente bien definida y coincide con el objetivo al que tiende; si el indicador permite un seguimiento efectivo, si la línea de base permite el monitoreo y es una fuente confiable y actualizada. Si hay metas modificadas y/o metas nuevas. Si esas metas nuevas agregadas ya han sido cumplidas, etcétera). Muchas veces se reparten metas entre los integrantes del grupo para hacer la comparación, y luego ponen en común los resultados, que finalmente cristalizan en un documento disponibilizado en la web.

En el mes de junio de 2012 la RNC hizo el primer análisis sobre el PdM, que se focalizó en el primer documento estatal: la presentación del Plan de Metas para los años 2012 al 2015⁵⁷. Más allá de la valoración de asuntos relevantes para la población según las perspectivas de diferentes grupos ciudadanos; lo que resulta sustancial para esta investigación es lo que aparece al final del análisis de cada una de las áreas de políticas públicas en que esta Red había definido analizar la propuesta del ejecutivo. Luego de una serie de ítems, cada cuadro tenía una fila dedicada a analizar la “Pertinencia de las metas e indicadores con los objetivos propuestos”. La mayoría de las conclusiones apunta a falta de adecuación entre objetivos y metas, a inexistencia o falencias en los indicadores de seguimiento, a falta de información de base y desconocimiento de la metodología de construcción o fuentes de esa información. Un punto alarmante es la existencia de objetivos sin metas, y de metas que no apuntan al objetivo.

⁵⁶ Análisis disponibles en: www.nuestracordoba.org.ar

⁵⁷ Disponible en: www.nuestracordoba.org.ar

Lamentablemente no se cuenta con encuestas que hayan medido el nivel de conocimiento en la ciudad de Córdoba, de la institución PdM, para tener una idea aproximada del potencial de crecimiento en cuanto a capacidad de presión social, entre otras cosas. Solamente ha sido posible encontrar una pequeña encuesta realizada para un proyecto de un grupo de investigación del área de Comunicación Social de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Se trata de un proyecto de becas de extensión universitaria del año 2016, destinado a desarrollar junto a la RNC estrategias para difundir el PdM en organizaciones sociales vinculadas a la problemática de la planificación urbana (un ente llamado Multisectorial Defendamos Alberdi y otro Red de Vecinos de San Vicente, por ejemplo) y en espacios de participación ciudadana como las Juntas de Participación Vecinal. El objetivo explícito era crear vínculos entre la RNC y estos grupos, para la discusión y el monitoreo de implementación del Plan de Metas. En ese marco, una de las actividades del equipo de investigación consistió en encuestar a personas que participaran de las Juntas de Participación, del Presupuesto Participativo, o de ambas. En el marco de tres CPC (Centros de Participación Comunal) de la ciudad de Córdoba: Villa Libertador, Empalme y Pueyrredón. La pregunta de la encuesta era: ¿Qué es el Plan de Metas del Gobierno municipal? Las respuestas posibles: 1. No sabe-no contesta, 2. Parcialmente correcta, 3. Correcta. Respondieron que no sabían, el 85% de los encuestados de Villa Libertador (100), 79% de los de Empalme (89) y 77,9% de los de Pueyrredón. Esto es sumamente elocuente respecto del bajísimo nivel de conocimiento de la herramienta, porque está realizado entre una población objetivo que suele tener un conocimiento de institutos participativos y de información pública bastante mayor que el de la ciudadanía general.⁵⁸

También es valioso conocer esa experiencia para saber que hay algunas organizaciones, fundaciones o colectivos de ciudadanos, que intentan algún tipo de seguimiento de algunas metas u objetivos, los relacionados con áreas de su interés. Algunas de esas organizaciones participan también de la RNC y por lo tanto después comparten sus investigaciones con ésta, pero otras no, y sin dudas deben existir otros caminos que han quedado fuera del conocimiento de este trabajo. Tal como se ha afirmado, no ha sido posible encontrar en la ciudad de Córdoba ningún colectivo ciudadano, Universidad u organización que realice un seguimiento completo del PdM, fuera de la RNC. Ello es comprensible dada la extensión del documento, pero sobre todo, dada la poca visibilidad e incidencia públicas que ha alcanzado el instrumento hasta la fecha: se ha relevado una percepción mayoritaria, en los testimonios recogidos, acerca de que la implementación del PdM no ha generado cambios sustanciales en ningún campo de las políticas públicas; entonces es comprensible que no suscite mucho interés en cuanto mecanismo político de participación e involucramiento ciudadano.

Además del monitoreo del documento principal de rendición de cuentas que es el informe anual de modificaciones y avances, con su instancia de presentación en las AP, y de estas iniciativas localizadas como la mencionada recientemente, la RNC y sus organizaciones y colectivos vinculados han llevado adelante diferentes estrategias de incidencia vinculadas con el PdM y con los principios que inspiraron su instalación.

⁵⁸ Cfr. ANEXO XIV.

La convicción desde la que parten todas ellas radica en que la única forma de alcanzar un monitoreo preciso de las promesas y de las metas propuestas por el intendente y su partido era y sigue siendo un alto nivel de respaldo social y de participación ciudadana, que es necesario motivar, volver más plural y sobre todo encontrar caminos para que esas intervenciones generen transformaciones efectivas.

En primer lugar, al inicio del proceso, antes de contar con la normativa, la RNC generó un documento de Indicadores Ciudadanos en 2011, contruidos participativamente por los integrantes de sus diferentes grupos temáticos de trabajo, con la idea de crear o poner en común líneas de base de información cierta y segura para medir el estado de diferentes temas de relevancia para la ciudad. Y también para instalar la importancia de trabajar con indicadores, con información confiable, para poder evaluar los impactos de las políticas públicas y de la eventual participación ciudadana.⁵⁹ También editó una actualización de los mismos en 2012, en 2013 y en 2014, siempre respetando las mismas diez áreas temáticas.

En 2012, luego de la presentación del primer Plan de Metas, los diez grupos temáticos realizaron un informe de análisis del mismo⁶⁰, y un equipo elaboró un documento denominado “Instrumentos de rendición de cuentas y participación ciudadana. Aprendizajes en América Latina”, donde se comparan diferentes procesos de presentación e implementación de planes de metas en diferentes ciudades⁶¹. En 2013, publicaron un “Análisis comparado del Plan de Metas 2013”, evaluando el primer informe de avance brindado por el Municipio. Estos análisis han tenido cierta incidencia, poniendo a la luz algunas de las carencias del PdM, y comparando el original con sus evoluciones han posibilitado detectar incongruencias.

Desde el análisis realizado para este trabajo, estos informes de avance, de gran valor en cuanto a la comparación pormenorizada de muchos aspectos, partieron de una decisión metodológica que genera una imposibilidad en la comparabilidad: no está analizado el avance en las mismas 21 áreas-reparticiones en que había organizado las metas el ejecutivo municipal, sino agrupadas en función de decisiones conceptuales de compatibilidad en 13 áreas temáticas que en muchos casos, como es obvio, agrupan más de una repartición. También fueron dejadas fuera, en ese primer análisis, las metas de las reparticiones de cementerios y del área de Relaciones Institucionales; por lo cual, no hay coincidencia en el total de las metas analizadas en el informe, y el total de metas del Plan presentado por el ejecutivo.

Eso está aclarado en el documento publicado, en un apartado de aclaraciones metodológicas. Y si bien simplifica la lectura, vuelve muy discutible la validez comparativa entre el PdM original presentado por el ejecutivo local y el documento analítico y sus posteriores ediciones: la enorme tarea de comparar en muchos casos meta por meta, se ve empañada por la decisión metodológica de agrupar esas áreas-reparticiones originales. Claro que esa comparabilidad se podría mantener en los análisis realizados por la RNC, pero la referencia directa e indiscutible con el PdM original y sus versiones modificadas

⁵⁹ Cfr: http://nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/Indicadores_Nuestra-Cba_2011.pdf

⁶⁰ Cfr: http://nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/Analisis_Plan_de_Metas.pdf

⁶¹ Cfr: http://nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/Plan_Metas_Aprendizajes_en_America_Latina.pdf

anualmente por el ejecutivo pierde la posibilidad de ser asumida por un sector amplio de la sociedad. Es necesario aclarar que esa decisión metodológica cuya finalidad pretendía volver más accesible y legible un análisis, se fundamenta en dos razones: hacerlo siguiendo las áreas originales hubiera resultado mucho más complejo y menos amigable para los lectores, por un lado, pero también porque el mismo ejecutivo modificó durante el transcurso de la implementación las áreas en que estructuraba las metas del Plan. Entonces, la comparabilidad pretendida hubiera quedado rota de todos modos por esa decisión política. También es importante aclarar que el trabajo que demanda seguir las metas es enorme si un ciudadano quisiera hacer un trabajo global con todas ellas, dado que –como se ha visto– no tienen número o código que las identifique y que hubiera permanecido siempre el mismo a lo largo del proceso de cuatro años. Una de las características de esos documentos analíticos resultantes, es que no suelen tener una difusión amplia porque son bastante técnicos y extensos; lo cual al final del camino convierte a la tarea en algo “intra-organizacional”, o “endogámico”, en el sentido de que es una elaboración que leerán muy pocos, y de esos pocos, la mayoría son parte de la RNC. Esa producción no deja de tener alto valor, dado que aparecen índices que el municipio no brinda: porcentajes de cumplimiento de metas por área de políticas públicas, cantidad de metas nuevas incorporadas por año de avance, adecuación de los indicadores, etc. El trabajo de los grupos temáticos es completamente ad honórem, y la finalidad de esos informes es solamente aportar para la mejora en el funcionamiento de la herramienta, tanto para beneficio de la ciudadanía como para utilidad de la gestión de gobierno.

En el año 2014, esta Red publicó un Manual, denominado “Diseño y comunicación de Planes de Metas”⁶², con el objetivo de intentar aclarar algunos pasos metodológicos y aportar al diseño de los planes por parte de los eventuales planificadores e implementadores de políticas.

Ya en 2015, elaboraron un documento fundado en la participación de más de 300 personas en el “IV Foro de Nuestra Córdoba hacia el PdM 2015-2019”, que se focalizó en tres ejes principales (desarrollo urbano sustentable, desarrollo institucional y desarrollo inclusivo) y se denominó “49 metas para nuestra ciudad. Una propuesta de la ciudadanía para el PdM 2015-2019”.

En marzo del mismo 2015, la RNC, junto al Instituto Federal de Gobierno, presentaron en la sede del Concejo Deliberante de la ciudad ese Manual elaborado el año anterior, denominado por Mestre en la Audiencia “Manual para la Implementación de Planes de Metas”, como forma de capacitación para diferentes funcionarios y empleados de la Municipalidad. La recepción de esa capacitación fue destacada por el intendente Mestre en la Audiencia Pública de información de avances del tercer año de gestión, como un ejemplo de apertura y escucha a los aportes de la ciudadanía, como una forma de aprendizaje durante el proceso novedoso de implementación de este tipo de herramienta institucional.

⁶² Elaborado por la Red Argentina por ciudades Justas, Democráticas y Sustentables, y el Instituto Federal de Gobierno de la Universidad Católica de Córdoba, con apoyo de IBM Argentina y Fundación Avina. Disponible online en: http://nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/Manual-para-la-accion_0.pdf

Otra forma de incidencia fundamental emprendida por la Red, está dada por las notas de opinión en los medios gráficos y radiales; además de la publicación de los documentos de análisis anual de los informes de avance, brindando la información en su página web, y generando un diálogo abierto en el que quien quiere participar es bienvenido.

El equipo coordinador de la RNC mantiene diálogos con los políticos permeables a sugerencias, pero esas conversaciones no llegan a cristalizarse en documentos o posicionamientos públicos porque si bien se producen con la intencionalidad de generar mejoras, avances o averiguaciones en función de la implementación del PdM, no constituyen instancias públicas sino que son marginales, extra institucionales. Podríamos decir que son los lugares e instancias a las que el institucionalismo centrado en los actores se refiere como espacios de creatividad o de innovación; donde los sujetos pueden modificar en alguna medida ciertos cursos de acción, o incorporar nuevos sentidos de interpretación y de decisión a un marco institucional dado. Sea corrigiendo los límites formales (como la incorporación de modificaciones a las ordenanzas o enmiendas, por ej), generando nuevas formas de proceder dentro de los mismos marcos, o interpretando con mayor profundidad el espíritu de esas normas, sus finalidades políticas más potentes. También es importante aclararlo, esos intersticios son los lugares de mayor riesgo de cooptación informal (Selznick, 1949).

Otro ejemplo de la incidencia “concreta” de la ciudadanía se puede ver partiendo de la audiencia sobre el PdM de abril de 2015 –como ha sido mencionado más arriba-, durante la cual la RNC hizo, a través de la intervención de su secretaria ejecutiva, la sugerencia de incorporar una modificación en la Ordenanza 11942/11 del PdM, para que incluyera la obligatoriedad de un informe final de gestión y una última audiencia pública antes de finalizar el mandato, que sirviera como línea de base para la próxima etapa, y como cierre de un proceso de cuatro años. No lo dijeron con estas palabras, pero lo que estaban pidiendo era una instancia final de rendición de cuentas del proceso completo de cuatro años de gobierno.

Lo interesante del caso, es que durante el año 2015, algunos concejales de la UCR, el partido gobernante, presentaron un proyecto de modificación a la ordenanza del PdM, justamente incorporando la obligatoriedad de un último informe de avance. Esto fue aprobado el 4 de noviembre de 2015, cuando el mandato de cuatro años vencía el 10 de diciembre de ese mismo año. Según los funcionarios consultados, ese informe final no fue puesto a disposición del público antes del fin de mandato simplemente porque la modificación no había entrado en vigencia. Fuentes del gobierno informaron que lo tenían prácticamente listo, pero no existió la decisión política de ponerlo en la página web antes de fines de 2015. Esa modificación obligaba a presentar un informe final quince días antes del fin del mandato, contemplando las metas acumuladas desde el último informe brindado, y también las metas de toda la gestión. Pero no obligaba a realizar una audiencia pública, dejándola a consideración del Concejo Deliberante.⁶³

El informe final del PdM 2012-15 fue dado a conocer en 2016, ya finalizado el primer mandato de R.J. Mestre, y por lo tanto la audiencia pública sobre esa instancia no se realizó *durante*

⁶³ Cfr. Anexo II.

su primer gobierno. Lo cual hubiera dado una posibilidad al ejecutivo para mostrar los resultados alcanzados, y –habiendo resultado reelecto para una nueva gestión de gobierno– para poner un punto de partida con el cual relacionar el futuro PdM, al modo de línea de base, de continuidad de prioridades o cambios en los lineamientos generales y específicos de las políticas públicas elegidas.

De todas maneras, más allá de que no se haya presentado el informe final durante la gestión del primer gobierno de Mestre, esta incorporación de una sugerencia aparecida en el seno de la sociedad civil y expresada en una audiencia pública sobre el PdM, es uno de los casos más claros de incidencia por parte de la misma, desde el momento de la instalación y logro de la ordenanza PdM. Muestra de manera contundente, en primer lugar, que algunas modificaciones institucionales son posibles, aún en un marco de cierta resistencia a la participación ciudadana empoderada; ratifica la capacidad de la participación ciudadana sostenida y organizada para transformar algunos estados de cosas.

En segundo lugar, muestra una vez más que la iniciativa para alcanzar procesos de innovación político-institucional, prácticamente siempre surge de sectores de la ciudadanía que han alcanzado cierto grado de institucionalización y organización, aunque fuere no formal. Sin hacer la afirmación con una carga crítica sino simplemente analítica, es posible afirmar que cierto grado de funcionamiento corporativo tiene que alcanzar determinada demanda para obtener algún poder de instalación; para aparecer en la agenda pública, mediática. Incluso necesita tener poder de cabildeo e influencia informal inicial para acceder a los lugares donde se tratan estas posibilidades y se discuten las legislaciones de una ciudad.

Es posible ver en ese crecimiento las complejidades del proceso de cambio institucional: desde las incipientes instancias informales hasta la consolidación en una normativa y la mejora continua de sus modos de implementación. Es también posible plantear hipótesis de cambios futuros.

Finalmente es importante percibir que sin una concepción de trabajo en red de organizaciones y movimientos, las iniciativas podrían haber quedado –por ejemplo– en un logro de acotados objetivos académicos, y no haber evolucionado –o estar evolucionando– hacia una dialéctica de incidencia asumida por sectores algo más amplios de la ciudadanía.

Al momento de cierre de este trabajo se está dando el lanzamiento de una última estrategia de incidencia ciudadana focalizada en el PdM, consistente en un proyecto de dos instancias: un programa de formación en Gobierno Abierto y Monitoreo Ciudadano destinado a funcionarios gubernamentales, periodistas y referentes de organizaciones sociales y vecinales, que apunta –como segunda instancia– a la construcción colaborativa de una plataforma virtual de monitoreo de las políticas públicas georreferenciadas, y en alguna medida, a incidir sobre el monitoreo del PdM de la ciudad de Córdoba. Apunta a permitir a diferentes organizaciones territoriales un involucramiento en el monitoreo del Plan, y a la construcción de indicadores relevantes para ese monitoreo a través de una dinámica

colaborativa entre funcionarios políticos, empleados del estado, periodistas y organizaciones sociales y barriales.⁶⁴

Evaluación pública del cumplimiento del PdM. Principales representaciones sobre su incidencia.

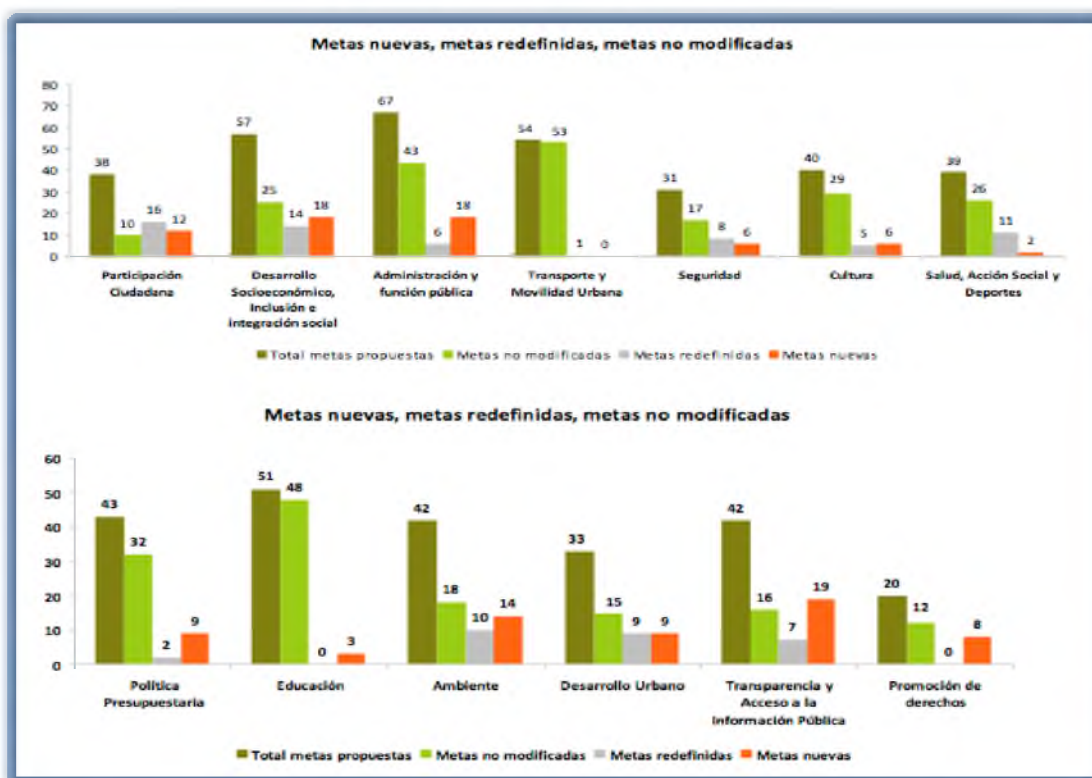
Como ya se mencionara una de las principales debilidades del primer PdM tiene que ver con la existencia de muchas metas que no pueden ser medidas: esto es, con una falencia en el diseño de las metas pero sobre todo de los indicadores que permiten la medición de esas metas. Esta debilidad ha sido claramente percibida por actores de la sociedad civil y explicitada en las instancias de evaluación que se dieron en las audiencias públicas y que fueron receptadas por los medios de comunicación.

Se pueden ver algunas evaluaciones en los siguientes cuadros:

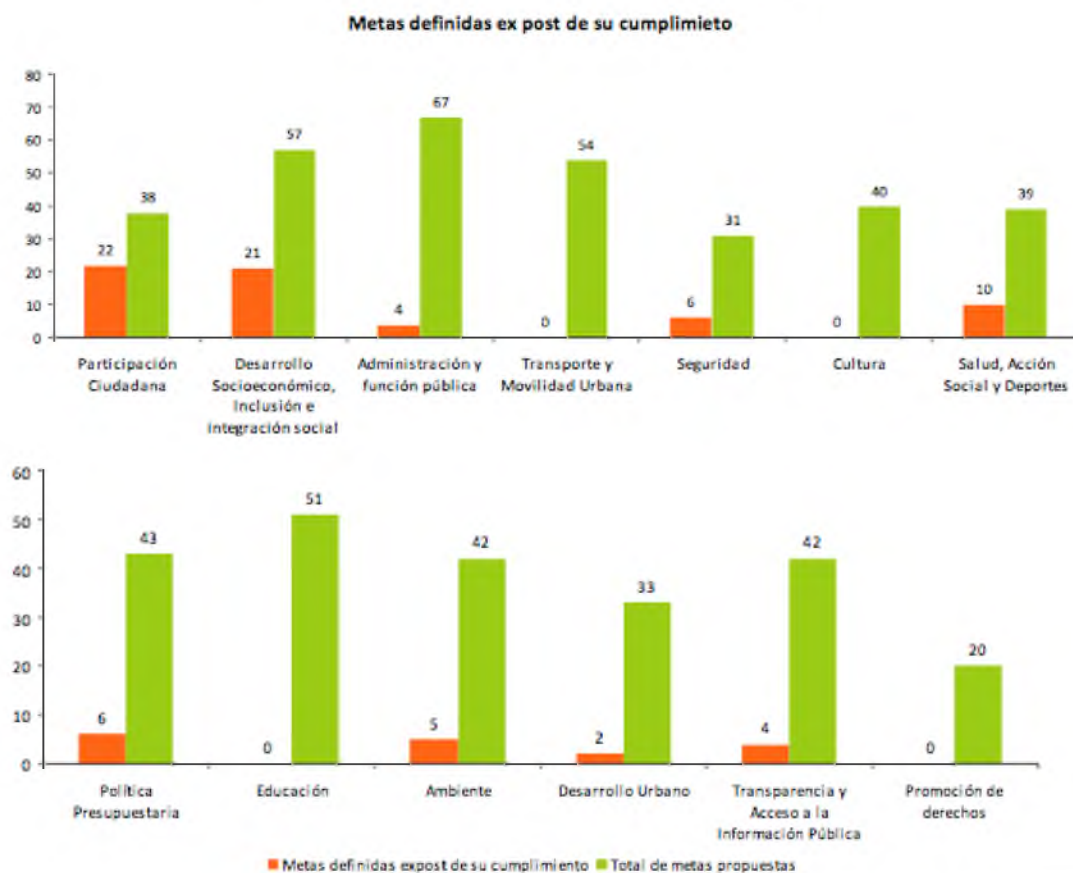


Fuente: RNC, Análisis del Plan de Metas Córdoba 2012.

⁶⁴ Realizado en colaboración con el IFG-UCC y CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), información disponible en <http://www.nuestracordoba.org.ar/node/919>



Fuente: Análisis comparado Plan de Metas 2012-2013. RNC. Pág 5.



Fuente: análisis comparado Plan de Metas 2012-2013. RNC. Págs 8-9.

A mitad de camino del primer PdM, el municipio brindó un Informe de Avance en el que realizó algunos cambios en la estructura del Plan, algunas redefiniciones en cuestiones metodológicas y en áreas de gobierno. En el análisis de ese informe la RNC reiteró la dificultad de monitoreo frente a las permanentes modificaciones y su dificultad de identificación.

Los rasgos parecen cíclicos, demasiado reiterados. En este momento, ya habiendo transcurrido la mitad del mandato, la RNC se pregunta por asuntos relevantes para la vida de la ciudad que están en la agenda pública, sobre los que había procesos decisorios de impacto mediático y que sin embargo no habían sido incluidos en ninguna de tantas modificaciones realizadas a las metas: el plan de ordenamiento y planificación territorial. Además, un asunto explícitamente relacionado con la planificación, esencia de la institución que está bajo análisis: continuación de aprobación de convenios urbanísticos que redefinen el uso del suelo en diferentes zonas de la ciudad, sin presentación de estudios de impacto ambiental y sin publicación transparente de las mismas, de manera que afectarán sin dudas la provisión de servicios públicos y el ambiente. La falta de explicitación de un plan de desarrollo urbano, más el incumplimiento de algunos artículos de la ordenanza de Convenios Urbanísticos, la falta de conocimiento y consenso público sobre el Plan Integral de Movilidad Urbana, y demás carencias relacionadas falta de transparencia en la construcción y en la publicación masiva de marcos generales de áreas públicas sustanciales.

Cuando se preguntó a referentes ciudadanos cuáles fueron los obstáculos principales en el proceso de instalación del PDM en la opinión pública, una de las respuestas obtenidas refleja con precisión una visión compartida por la mayoría: “la dificultad radica en que no existe una conciencia generalizada de la importancia del involucramiento con los procesos de definición de políticas públicas. Los ciudadanos están sumergidos en los problemas inmediatos y sus análisis carecen de una dimensión política que les permita articular causas y responsabilidades políticas en la sociedad. Es la dificultad de producir el tránsito entre los problemas y necesidades privadas y los asuntos públicos. El PdM exige esa conciencia y la confianza en la eficacia de la acción colectiva. La cultura política delegativa de lo público por parte de los ciudadanos y la dificultad de los actores estatales de comprender que la política requiere de la ciudadanía activa para construir una nueva legitimidad aún requiere de mucho por construir”.

Más allá de esas dificultades, rescatan también la importancia de contar con mejores herramientas de RdC, información pública y participación ciudadana, como el PdM, porque abren instancias de incidencia para la ciudadanía en general, es decir, tienen potencial de ser un canal de construcción de soberanía popular en medio de democracias con amplias carencias de legitimidad, y de distinguirse de los canales de lobby típicos de las corporaciones y las elites, que seguirán existiendo pero sin pasar por mecanismos institucionales de control ciudadano.

Al analizar la versión taquigráfica de la Audiencia Pública en la que el ejecutivo rinde cuentas de lo realizado del primer PdM y de información sobre los desafíos autoimpuestos para el segundo PdM, es posible diferenciar claramente entre una serie de posiciones fundadas en un análisis a conciencia de las áreas de interés de ciertos ciudadanos u organizaciones de

ciudadanos, y muchas intervenciones realizadas con el objetivo de hacer pedidos específicos sin referencia al Plan de Metas que se trataba en esa misma, o directamente intervenciones dirigidas a elogiar al gobierno de turno, probablemente para congraciarse con el mismo, haciendo un aporte más propio de militante partidario que de ciudadano focalizado en la política pública que se está analizando.

En la línea de los posicionamientos fundados en análisis crítico del PdM, se pueden encontrar intervenciones que subrayan el valor de medidas relacionadas con el ingreso por concurso público al municipio, pero también afirmaciones lamentando la ausencia de metas que propongan “que la totalidad de los cargos vacantes o nuevos sean cubiertos por concursos públicos abiertos”. Lo cual sería –es simplemente un ejemplo- una meta realmente valiosa y simple de monitorear. Sugerencias sobre la necesidad y conveniencia de incorporar instancias de monitoreo social o ciudadano para garantizar la transparencia y la apertura efectiva de esas oportunidades de acceso al municipio.⁶⁵

Como se puede observar a lo largo del recorrido, las prácticas de los actores municipales muchas veces parecen tener objetivos que no coinciden con la voluntad ciudadana de conocer, informarse, involucrarse en diferentes aspectos de lo político. En ese sentido, sus posiciones no siempre se ajustan al discurso pro accountability, y menos aún cuando de innovar en participación para la decisión política se trata.

4. TRANSFORMACIONES PRODUCIDAS EN LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN MUNICIPAL, Y EN LOS DISCURSOS DE AGENTES.

En este punto del trabajo se hará un recorrido por algunas de las transformaciones registradas desde el inicio del proceso de instalación de los PdM en ambas ciudades, para intentar percibir los impactos en la realidad sociopolítica y administrativa del gobierno de estas ciudades, y en la relación que mantiene con ciertas demandas ciudadanas por mayor participación y accountability. Con ese objetivo, se buscaron ejemplos de modificaciones en los organigramas, que puedan deberse a los procesos administrativos y políticos relacionados con la implementación de la innovación institucional, como también se presta atención a los cambios y contenidos de los discursos y las justificaciones de la acción de algunos actores protagónicos.

4.1. Transformaciones en la estructura organizativa

Los funcionarios entrevistados afirman que no se han generado cambios estables en el organigrama atribuibles directamente a la institucionalización de los PdM, en ninguna de las dos ciudades. A pesar de ello, es posible encontrar algunas modificaciones temporarias y afectación de equipos de trabajo con mayor o menor relevancia en diferentes momentos en las experiencias analizadas.

Es cierto que al piso décimo del Edificio Matarazzo se le refirió entre algunos funcionarios como la “Sala de Situación de la Agenda 2012” durante la gestión de Kassab, y como la

⁶⁵ Cfr. Esta intervención en ANEXO XV.

“oficina del Plan de Metas” al principio de la gestión del Prefeito Haddad, ello se debía a que allí funcionaba el equipo que, entre otras funciones, tenía a su cargo el monitoreo del Plan. Pero no significaba eso que el piso o la oficina fuese destinada exclusivamente al funcionamiento de un equipo destinado a tales tareas, al menos no durante todo el período de cuatro años de cada una de las administraciones.

Es decir, no se institucionalizó de manera explícita una oficina con responsabilidad exclusiva en la coordinación del proceso del Plan de Metas, según los funcionarios entrevistados. Tampoco fueron creados cargos de funcionarios al efecto de la elaboración del Plan, ni tampoco asignados empleados a una tarea exclusiva y continua relacionada con su funcionamiento.

Al inicio del segundo Plan paulistano, en el proceso de su afinamiento y consulta a las subprefecturas, sí hubo un equipo de aproximadamente cuatro personas que prácticamente trabajó en exclusiva para tabular y categorizar las sugerencias y demandas de los ciudadanos realizadas en las audiencias de las subprefecturas. Pero cuando la demanda de trabajo bajó al tener concluido el Plan, estas personas asumieron otro tipo de tareas además de las relacionadas con el Plan de Metas. Prueba de ello es que a cargo de la Secretaria de Planeamiento, por ejemplo, estaban otras tareas y no solamente la de diseñar y monitorear el PdM.

La única modificación en la organización municipal de áreas relacionadas al manejo del PdM, fue el reemplazo de SEMPLA por la Secretaría Municipal de Gestión, que se dio a fines de marzo de 2015 al momento de la renuncia de Paulani y el ingreso de su reemplazante, como ya hemos dicho. Pero no hay testimonios de que haya sido un cambio exclusivamente pensado para el manejo del Programa de Metas.

En la ciudad de Córdoba, tampoco hubo cambios en la estructura organizacional. Solamente se destinó un equipo de dos personas a trabajar también con el Plan de Metas. Al principio de cada una de las versiones del PdM, este equipo tuvo una dedicación prácticamente exclusiva a la elaboración del mismo. No se creó ninguna nueva oficina ni se agregó personal por esta demanda institucional, lo cual, al igual que en el caso de San Pablo, abre las líneas de interpretación de los involucrados básicamente en dos: o no era considerado necesario hacerlo, o había alguna constricción presupuestaria. La razón más escuchada por parte de los funcionarios entrevistados, tiene que ver con una limitación presupuestaria. La opinión más escuchada por parte de ciudadanos y referentes de organizaciones sociales, considera que la razón es simplemente la falta de decisión política o compromiso verdadero con la herramienta.

En el caso de Córdoba, no se pudo conocer a ciencia cierta si la razón desencadenante de una modificación en el organigrama haya sido o no alguna decisión de fondo sobre el manejo del PdM, las intuiciones de las personas consultadas apuntan a que no ha sido esa la razón principal. Aunque ninguno pudo afirmarlo de manera taxativa. Pero en abril de 2016 se creó una nueva dependencia, denominada Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico, donde fueron a trabajar varios de los funcionarios que se encargan del diseño y de la comunicación de asuntos relativos al PdM. En la definición de funciones

que aparecen en la página web de la esta nueva Secretaría, no aparecen referencias al Plan de Metas. Lo más cercano que allí aparece, es lo siguiente: “asesora al Departamento Ejecutivo Municipal, en la planificación integral para establecer estrategias para el desarrollo local. Interviene en la evaluación y coordinación de programas y proyectos, referidos al desarrollo económico. Coordina, planifica y ejecuta la difusión de la información a la población sobre las acciones de gobierno. Implementa el gobierno abierto para poder brindar información libre, de fácil acceso y de forma amigable que permitan dar transparencia acercando al municipio al vecino”⁶⁶ Dentro de esta Secretaría, hay una Dirección de Desarrollo Estratégico, para liderar la cual se tomó a una persona con experiencia profesional en áreas de Responsabilidad Social Empresaria. Esta persona tendría entre sus funciones la de coordinar la implementación del segundo PdM, y manifestó gran expectativa y compromiso con ese desafío, señalando que tenía la confianza y el apoyo del ejecutivo en esa línea.

Más allá de estas aclaraciones, es importante destacar que esta nueva repartición aglutina las políticas de gobierno abierto, y en el portal creado a partir de esta política, el Plan de Metas ocupa un lugar preponderante.

4.2. Transformaciones en procesos de gestión pública.

Según M. De Magalhaes Jr, primer secretario de Sempla en implementar la herramienta, el mayor impacto del PdM se había dado, hasta el 2010, al interior de la administración pública: “empezó a *convivir* con la transparencia de las acciones, lo cual no siempre es fácil.”

Según Marín (2016), Haddad creó durante su gestión una carrera para gestores municipales, con el objetivo de capacitar a los funcionarios de planta permanente para trabajar con nuevas herramientas y nuevos criterios de gestión. Esto aparece como una modificación importante, si bien tampoco desencadenada como efecto directo del PdM, al menos en la línea de un Estado que intenta adquirir capacidades a través de su personal para desempeñar tareas con mayores demandas de planificación y efectividad.

En los procesos administrativos y de gestión general de las políticas públicas se puede percibir una modificación en la forma de la elaboración de algunas de ellas: porque las que terminaron pasando por el Plan de Metas, tanto en Córdoba como en San Pablo, vieron la necesidad de tener algún marco de comunicación al menos previamente pensado, porque sabían que serían consultados y evaluados al respecto, que tendrían que informar una vez al año sobre las metas establecidas. Los políticos y funcionarios responsables de diferentes áreas se vieron en la obligación de diseñar un discurso para esa política, para esa meta, que lentamente fue y va impregnando el proceso, mínimamente para volverlo comunicable, defendible o incluso más en los casos en que la política resultaba valorada por sectores sociales. En estos casos –como muchos enumerados durante las Audiencias Públicas- esas políticas se convertían en legitimadores de la gestión de gobierno, consolidando lentamente uno de los mayores potenciales de gobernanza de la herramienta (Marín, 2016).

⁶⁶ Cfr: <https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/funcionarios/oficina/secretario-de-modernizacion-comunicacion-y-desarrollo-estrategico/290#descripcion-cargo>

En el caso de la ciudad de San Pablo, durante la segunda versión, es posible concluir que existió la primera modificación sustancial generada por el PdM sobre las políticas públicas definidas, en cuanto se tomaron sugerencias y propuestas de ciudadanos de las subprefecturas y ellas fueron lo suficientemente potentes como para lograr modificaciones en algunas metas e incluso lograr que la Prefeitura creara nuevas metas. Aquí se ve cómo se ha creado una verdaderamente nueva “capacidad institucional”: una herramienta institucional permite modificar el curso burocrático de diseño de una política en concreto. Permite agregar o modificar cursos de acción que de otro modo hubieran permanecido restringidas al aparato gubernamental y sus vínculos –no siempre públicos- con las elites que tienen mayor capacidad de influencia. En estos casos, el mecanismo más elemental y básico de rendición de cuentas, como es el electoral, se ve transformado y evoluciona hacia una accountability “de proceso”, y permite ajustes y un diálogo argumental *durante* la implementación de las políticas.

Entonces, como interesante modificación o creación procesal, aparece en manos de los ciudadanos una herramienta que permite modificar y crear cursos de acción “a priori”; antes de que ocurran, antes de que se cierren los oídos de los políticos a la voz ciudadana. Algunos pueden pensar que es poco. Pasar de 100 metas establecidas por los políticos paulistanos en función de sus programas electorales, a 123 metas post proceso de audiencias en las subprefecturas y audiencias temáticas, no parece tan poco. Al menos, abre una instancia inusual, inexistente hasta antes de la puesta en funcionamiento de los Planes de Metas.

Otra transformación efectiva ocurrida en los procesos de gobierno de la ciudad de San Pablo, se materializó en la creación del CPPO ⁶⁷: el Ciclo Participativo de Planejamento e Orcamento, una combinación de instancias y mecanismos pensados para garantizar que el planeamiento, el presupuesto y el monitoreo de la Prefeitura fueran transparentes y participativos. Estaba compuesto por el Consejo de Planejamento e Orcamento Participativo (CPOP), por las audiencias públicas, el portal PlanejaSampa y el Sistema de Monitoramento do Programa de Metas 2013-16 a través de la plataforma online. Las descripciones del funcionamiento de cada uno de esos mecanismos están más arriba. Lo importantísimo de este Ciclo creado a través de la Meta 119, es que no existía antes del proceso de participación ciudadana realizado en las audiencias públicas. Sí existía la obligación de creación de 32 Consejos Participativos, uno en cada una de las subprefecturas (Meta 96 de la “primera versión” del PdM, meta 114 en la “versión final participativa”). Eso muestra que el proceso de construcción de herramientas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas mejora sustantivamente cuando hay una receptividad de parte del poder político al trabajo de involucramiento de los ciudadanos. En esas instancias de participación ciudadana se puede evaluar mejor el potencial transformador, porque no han aparecido todavía –al menos de manera protagónica- las intenciones y mecanismos de cooptación política. Por esa razón, la innovación institucional avanza en la líneas cercanas al espíritu que inspiró su diseño, cuando es administrada por personas que pretenden

incrementar o efectivizar en la realidad concreta algunos aspectos o posibilidades ligadas al monitoreo del funcionamiento de esa innovación.

En el caso de la ciudad de Córdoba, una de las transformaciones importantes tiene que ver con la consolidación incipiente de una manera de pensar las políticas públicas: la obligación de pensar y diseñar al menos muchas de ellas en términos de lineamientos estratégicos, objetivos, metas e indicadores. Es claro que no se ha dado una transformación definitiva o acabada en esa línea, pero la instalación del Plan de Metas ha marcado un camino que puede consolidarse.

Podría decirse que buena parte de las modificaciones procesales se quedaron solamente en lo formal: no dieron curso o cabida a cambios en la sustancia de la política pública previamente decidida por los gestores públicos. Esto queda dicho en cuanto a que muchas decisiones continúan sin transparentarse eficientemente en el PdM, tal como afirman las evaluaciones de la RNC y como cualquier ciudadano podría constatar al buscar determinada información y justificaciones de decisiones políticas en la web municipal (por ejemplo, en referencia a las justificaciones de fondo de los convenios urbanísticos).

Sí se crearon nuevos procesos, al igual que en San Pablo, que tienen que ver con las indicaciones de la legislación obligante: generación de presentaciones en determinados plazos, llamado a audiencias públicas, rendiciones de cuenta periódicas según cada caso, publicación de cierta información en los portales web (en el caso paulistano, mucho más desarrollada que en el cordobés, como se ha visto más arriba).

¿Hubo modificaciones en los procesos administrativos generales, producto del Plan de Metas? ¿En alguna medida los responsables de las distintas áreas empezaron a actuar teniendo en la mira las metas establecidas para ellas? Según los responsables políticos entrevistados, ello fue muy variable. Algunas áreas funcionaban, desde antes de la instalación de Planes de Metas, con una planificación por objetivos, tenían cierto hábito en esa línea, y entonces les costó menos tomar estos principios. Otras áreas, prácticamente no lo tuvieron en cuenta. La disparidad con la que las diferentes áreas del ejecutivo adoptaron el PdM es un rasgo común a Córdoba y San Pablo. Estos casos en los que el PdM no fue tenido en cuenta como guía ni siquiera mínima de las acciones de un área, son especialmente notables, según informan responsables de la implementación de ambas ciudades, particularmente en el momento en que se les pedía a sus responsables la información del estado de avance, para generar los informes de rendición de cuentas anuales. En esa instancia, la obligación de rendición de cuentas los ponía frente a la dificultad interna de generar la información necesaria para ello.

Estas particularidades relevan que aún persiste un amplio nivel de discrecionalidad interna a la hora de fijar objetivos de política pública y desarrollar mecanismos de evaluación y apertura a la participación ciudadana. A la vez, el débil liderazgo político del proceso, sobre todo en los casos en los que el diseño del Plan fue el resultado de la “agregación” de metas definidas por las diferentes áreas, sin la fijación de los lineamientos políticos que debían orientar la planificación. En ambos casos es posible identificar procesos de mayor apropiación política durante las segundas intendencias que aplicaron la herramienta: en el

caso de San Pablo como un instrumento que permitió un proceso de planificación participativa, en el de Córdoba como parte integrante de las políticas de “Gobierno Abierto”.

Otra innovación transformadora aportada por la ordenanza del Plan de Metas, en la ciudad de Córdoba, y que ha significado un avance, consiste en la obligación hacia el intendente de concurrir a las audiencias públicas de presentación y de avances. Según algunos entrevistados, es la única audiencia pública a la cual la máxima autoridad municipal está obligada a presentarse. De este modo, muchos ciudadanos suelen participar y concurrir, como así también los medios de comunicación. Y dado que la razón de ese encuentro entre los representantes políticos, los ciudadanos, medios de comunicación y diferentes ongs que hacen algún tipo de monitoreo de ciertos aspectos, es informar (por parte del ejecutivo) y consultar, aportar o criticar por parte de la sociedad civil, se da en esa situación una consolidación de una dialéctica que difícilmente pueda ser vaciada de todo valor mientras siga siendo realizada. Al menos en cuanto mecanismo de accountability vertical seguirá cumpliendo un rol, debido a la publicidad del evento y a las repercusiones que suelen tener hacia dentro del diálogo organizacional, académico, mediático. Porque es indiscutible que no significará el mismo aporte de legitimidad en ese vínculo un intendente que demuestre un trato respetuoso, receptivo, veraz y dialogante, que una actitud despectiva, irónica o monologante.

Una transformación nombrada más arriba, directamente relacionada con la implementación del Plan de Metas de gobierno, es la modificación de la ordenanza lograda por una sugerencia de la RNC. Se atribuye indudablemente esta transformación al potencial de esta herramienta, porque la sugerencia inicial fue realizada en la audiencia Pública del Informe Anual del Plan de Metas de Gobierno realizada en abril de 2015, en la que se daba cuenta de la situación de las metas hasta el 31 de diciembre de 2014. Esa transformación muestra que hubo receptividad por parte del ejecutivo, y también del poder legislativo, dado que sus integrantes del oficialismo de la UCR tomaron la petición y generaron el proyecto de modificación de ordenanza.

Es importante aclarar que si bien esta ordenanza se modificó, sus efectos no tuvieron lugar antes de la finalización del primer mandato de Mestre. Un rasgo que aparece recurrentemente: un discurso receptivo de las propuestas ciudadanas, asumido por la mayoría del arco político, pero que luego en la práctica es distorsionado por demoras administrativas, lentificación burocrática, y justificado por razones de variado tipo.

4.3. Transformaciones en el discurso de los agentes municipales.

Este trabajo indagó en las declaraciones públicas y las expresiones incorporadas en el discurso de los referentes gubernamentales en las entrevistas, con el fin de identificar correspondencias o contradicciones en los conceptos y valores que, desde el punto de vista de este estudio, se le asignan a la herramienta PdM. No intenta un estudio exhaustivo del discurso, lo cual excede los alcances del proyecto

Un rasgo relevante, reflejado en las entrevistas, tiene que ver con la cultura política y las convicciones de los líderes de cada área. En los casos en que los políticos fueran de

formación o de cultura pro rendición de cuentas, pro transparencia, el discurso adoptado fue más convincente aún y a favor de los principios que inspiran a esta herramienta.

En los casos en que la cultura política del líder o de los líderes de área no fuera afín a estos principios, hubo matices adoptados por indicación de los superiores políticos, pero a regañadientes, y aparece relativamente sencillo de captar. Afirmaciones del tipo “quienes ganamos elecciones somos elegidos para definir qué hacemos en la ciudad”, no requieren demasiado esfuerzo hermenéutico para concluir en que difícilmente ese político será permeable a sugerencias de diferentes ciudadanos o colectivos de ciudadanos.

El discurso de los gestores municipales continúa actualizándose hacia una mayor valoración de aspectos relacionados con la nueva gobernanza; de manera que los conceptos inspiradores de las innovaciones como la del PdM se vuelven cada vez menos extraños para los representantes políticos, y se incrementa el entrenamiento discursivo y comunicacional en cuanto a capacidades de disminuir el impacto crítico en los casos en que los resultados no son los que los políticos quisieran.

En el nivel estricto de los agentes municipales de carrera, sin embargo, no es fácil asegurar un cambio real, una transformación de las dinámicas de cultura política prevalecientes desde hace muchos decenios. Así lo afirmaba taxativamente uno de diseñadores de la georreferenciación en ambos PdM de la ciudad de San Pablo.

Cuando en una entrevista televisiva le preguntaron al secretario de Planeamiento del primer gobierno que implementó la herramienta, qué errores debían ser evitados si se quisiera replicar la experiencia de San Pablo en otros lugares, contestó que uno sería dejar fuera del proceso a la sociedad civil (Magalhaes, 2012): “y es responsabilidad del poder público movilizar a la sociedad”. Esa afirmación refleja un avance en el discurso, en cuanto incorpora la perspectiva de un estado que promueve la participación y la incidencia de la ciudadanía en las políticas públicas.

Lo dicho allí es de un gran contenido político: afirmar que la responsabilidad de movilizar a la sociedad civil corresponde al poder público, implica asumir tácitamente que la falta de motivación para participación es causada por algún tipo de carencia, falta de legitimidad, o proceso de generación de escepticismo y falta de confianza ciudadana respecto de la capacidad de su acción transformadora en el campo político.

Cuando fueron consultados los responsables del diseño del PdM de Haddad cómo se podría evitar la cooptación de esta herramienta por parte del gobierno de turno, la respuesta de uno de ellos fue: “mediante la disposición y la fidelidad de la información en manos de los ciudadanos”. La conciencia de los diseñadores del segundo PdM en ese momento de decisión política positivamente innovadora, era clara en ese sentido: la única forma de lograr buenos resultados, consistiría en un trabajo intensivo del estado, con participación y monitoreo de la sociedad civil. Es decir, con una apropiación efectiva del instrumento por parte de la sociedad. En palabras explícitas de la coordinadora de ese innovador proceso: “el PdM en el fondo impone al que fue electo la obligación de llevar a la práctica ese programa para el que fue electo. Nosotros lo que agregamos fue que la decisión fuese implementada en conjunto con la población. Entonces el PdM no sólo pasó a ser un instrumento de

“cobranza” o exigencia de cuentas al ejecutivo y a quien fue electo, sino que la población fuera parte del programa, el objetivo nuestro siempre fue que la población abrazase el programa. Porque eso le ayuda a *cobrar* al ejecutivo. Si ella no se siente partícipe de esa estructuración, de ese programa de gobierno, no va a poder *cobrar* al ejecutivo. Tenemos la idea de que la participación fortalece el instrumento” (Paulani, 2016).

Es palpable la convicción de los diseñadores e implementadores del segundo PdM de San Pablo al respecto de haber intentado corregir algunas falencias del primero: haber puesto una menor cantidad de metas, focalizadas en coherencia con las propuestas de campaña. Haber diseñado un sistema de monitoreo online que estandarizaba procesos para volver comparables y ajustados a la realidad los niveles de cumplimiento, y así evitar que fuesen inflados artificialmente esos resultados porcentuales.

En la ciudad de Córdoba, los políticos oficialistas explicaban que al principio del primer PdM, tenían una divergencia con los impulsores de la sociedad civil: éstos entendían que debía ser construido a partir de indicadores de resultados. En cambio, los políticos entendían que esos resultados serían el fruto de las políticas públicas propuestas por el PdM.

Cuando se pregunta en profundidad a los funcionarios políticos y a los agentes municipales de Córdoba sobre qué grado de participación ciudadana puede haber generado el PdM, las respuestas son coincidentes en que ha sido muy bajo, porque no es una institución que promueva fundamentalmente eso, sino que apunta a la planificación. Y en este punto parece predominar tácitamente una idea de que el que planifica debe ser exclusivamente el gobierno, y donde la participación ciudadana debería limitarse a informarse, a conocer.

Podemos leer al mismo intendente Mestre decir lo siguiente en noviembre de 2015, a un mes de concluir su primer mandato, y habiendo sido electo para un segundo período:

“La implementación del Plan de Metas constituye una experiencia inédita en la historia de la Municipalidad de Córdoba y ha sido llevada a cabo respetando las pautas establecidas en la normativa. En el marco del diseño y aplicación de la herramienta debieron enfrentarse un sinnúmero de problemas condicionantes como la ausencia de una metodología definida, el déficit de información base (indicadores de línea) para realizar diagnósticos de la situación actual, establecer metas y medir resultados, una situación crítica en materia económica, financiera y administrativa y variables exógenas que no pueden ser controladas por la gestión. Asimismo, durante el tiempo transcurrido se ha producido un proceso de apropiación de la herramienta que se ha constituido como un elemento muy importante en el sistema de planeamiento municipal, permitiendo incrementar los niveles de transparencia de la gestión y de acceso a la información pública y favoreciendo el trabajo en equipo interinstitucional. El proceso de aprendizaje, derivado del trabajo en equipo y de las diversas instancias participativas, ha permitido realizar mejoras metodológicas y conceptuales en la herramienta y se espera una continuidad en este proceso de evolución mediante el cumplimiento de los objetivos planteados a través de los desafíos fijados en el presente documento. En la era de la sociedad de la información, los gobiernos se ven desafiados ante el deber de democratizar el acceso a los contenidos y contribuir a la mejora de la calidad de las decisiones de los actores sociales y económicos que operan en la ciudad. En una etapa de la historia donde los contenidos digitales concilian la atención y el volumen principal de las transacciones de conocimiento se puede reivindicar el soporte papel como manera tradicional de presentar una ciudad. Este plan permite generar un cambio positivo en la manera en que los cordobeses perciben su ciudad, devolviéndoles la confianza de que es posible construir un futuro mejor,

dinamizando el progreso social, cultural y económico de nuestra Córdoba. Así, se puede avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios... una ciudad gestionada a partir de un gobierno y una administración abierta, accesible, transparente, que piensa sus decisiones para promover “una ciudad con futuro”.⁶⁸

Este discurso, como se puede observar, ha venido siendo cada vez más actualizado conforme a las exigencias de nuevas demandas de legitimidad, en los términos de Selznik. Esto no significa que la acción política de construcción de hechos, de determinaciones pragmáticas, de asignaciones presupuestarias, vaya en la línea que indican las palabras. En las palabras citadas de Mestre hay muchas cosas del discurso que sí se refieren a acciones concretas: es el primer gobierno que implementa, por segundo período, el PDM. Y ha cumplido en general con todas las formalidades de presentación, realización de audiencias e informes de avance. Es indiscutible. También es cierto que no tenían una metodología marcada en la ordenanza para llevar a cabo el Plan, y que en muchas áreas no tenían líneas de base confiables.

Los resultados y constataciones de esta investigación no concuerdan plenamente con algunas de las afirmaciones referidas en la cita: que se haya dado un proceso de apropiación parcial de algunos de los principios normativos de la herramienta no significa que ésta se haya convertido en una de las principales estrategias de planificación. Esto es lo que muestran los bajos niveles de monitoreo interno y la limitación de su vinculación presupuestaria. Tampoco se condice con buena parte de las modificaciones y gestiones sobre asuntos sustanciales de servicios públicos, que no pasan por la planificación del PdM. Ni con el total desconocimiento de la herramienta por parte de todos los mandos medios de los CPC que han sido consultados.

Otra muestra de esta falta de apropiación, consiste en que todas las sugerencias metodológicas que han sido realizadas desde la ciudadanía civil, cuando han sido adoptadas, lo han sido de manera parcial. Persisten metas sin indicadores o sin indicadores confiables, persisten muchas metas de creación o corrección normativa, de procesos internos para alcanzar acciones, y fundamentalmente, persiste la imposibilidad de identificar con número, símbolo o nombre concreto a cada una de las metas.

También ha sido posible contar con la opinión de la persona a cargo del proceso de generación del primer informe de avance de la edición 2016-19 de la ciudad de Córdoba. Proveniente del área de la responsabilidad social, muestra convicción por su trabajo tal como la persona a cargo del proceso durante la primera edición, 2012-15. Declara una clara y positiva “bajada de línea” en cuanto al compromiso con la herramienta, por parte de los líderes del ejecutivo. También, dio muestras de considerable margen para intentar mejoras en cuanto a la participación de la ciudadanía en las audiencias públicas. Finalmente, afirmó

⁶⁸ Cfr: ponencia de R. Mestre en el congreso de CLAD realizado en Perú, en noviembre de 2015.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E84C19D260EA9FB805257F5C00757E57/\\$FILE/mestramo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E84C19D260EA9FB805257F5C00757E57/$FILE/mestramo.pdf)

estar trabajando en comprometer y capacitar a los funcionarios de cada área en un trabajo más orientado en función de las metas del Plan.

Habiendo transcurrido solamente un año de camino de esta segunda edición, es temprano para evaluar si, en este caso, esas palabras quedarán en discurso o generarán transformaciones en la forma de concebir e implementar el PdM. Las incorporaciones de profesionales formados en áreas de Comunicación Social y con experiencia en Responsabilidad Social a los equipos técnicos relacionados con la implementación del PdM permiten esperar algunos cambios positivos en la concepción y en la forma de llevar adelante mejoras. Pero ello deberá ser evaluado más adelante, para tener datos válidos sobre si se trató de un proceso de cooptación por parte del estado local, o si realmente se buscó dar un salto cualitativo en la implementación del PdM.

4.4. Transformaciones en la percepción de algunos actores sociales.

Algunos actores sociales involucrados en el seguimiento y análisis de los PdM, notan que se puede hablar de un inicio de una cultura de Rendición de Cuentas, y también de algún ensayo de democracia algo más deliberativo-participativa, sobre todo en referencia al proceso de audiencias públicas disparado al inicio de la gestión de Haddad. Muchos actores sociales consideran de gran valor la iniciativa realizada por L. Paulani y su equipo al principio y durante los primeros dos años de implementación del segundo PdM de la ciudad de San Pablo, y lamentan su retorno exclusivo a la función académica. Identifican ese caso como un esfuerzo desde el Estado para proporcionar carriles de verdadera participación democratizante para la ciudadanía.

En el caso de Córdoba, los referentes ciudadanos consultados coinciden en que el PdM, junto a otros institutos de RdC, de transparencia en la información pública y de participación democratizante, como pueden ser el IPLAM, la ordenanza de acceso a la información, o el presupuesto participativo, respectivamente, buscan ser cumplidos principalmente en sus formalidades, porque la concepción política desde la que son interpretados tiene profundas limitaciones: las posibilidades de participación ciudadana deben limitarse a conocer alguna información macro de la ciudad y algunos lineamientos; como gran avance tendrán la posibilidad de elegir qué hacer con algunos montos insignificantes del presupuesto, y no mucho más. La posibilidad de un diálogo argumentativo entre ciudadanos, funcionarios y gobernantes, es una cuestión de baja relevancia institucional, porque no es vista ni como un derecho verdadero de los ciudadanos, ni como una fuente posible de legitimidad política, de gobernabilidad democrática.

Ni siquiera hay un verdadero diálogo entre los funcionarios políticos con los principales líderes de organizaciones sociales. Incluso a pesar de tener vínculos previos. Es importante aclarar que los canales de comunicación no están cortados, pero la percepción generalizada, desde ambos sectores de la vida sociopolítica de la ciudad, manifiestan una profunda desconfianza de las intenciones de la otra parte.

Un periodista del diario con más lectores de la ciudad de Córdoba fue consultado al respecto. Responsable de la cobertura de asuntos relacionados a la implementación del PdM, fue taxativo al respecto: “esto es solamente para dejar tranquilas a algunas organizaciones como la RNC, y cumplir con las ordenanzas vigentes. No existe ninguna intención de abrir verdadera escucha, participación o procesos de RdC”. Cuando se le preguntó a esa persona si tenía la convicción de que la cobertura mediática en relación a este instrumento de política pública era poco incisiva o poco crítica en proporción a la pauta publicitaria recibida por el medio en el que trabajaba, su respuesta no fue clara. Afirmó no tener pruebas, no creer que esa fuera la razón del bajo nivel de presión. Su respuesta sí fue con firmeza hacia el lado de la carencia de “demanda social”; afirmando que los ciudadanos de Córdoba no exigen otra cosa porque viven de esta forma; nunca les han rendido cuentas, entonces no confían en que tenga sentido exigirlos: dudan de la posibilidad de transformaciones genuinas. Porque tampoco están dispuestos a perder –los que lo tienen- algún pequeño privilegio.

La perspectiva de diferentes líderes con respecto al papel que está cumpliendo el concejo deliberante de Córdoba en relación a la obligación normativa de ser el órgano de contralor del cumplimiento de PdM, es bastante negativa. Luego del momento de protagonismo inicial, en la instancia de instalación de la herramienta, su papel se ha visto restringido a sus obligaciones formales. Algunos pedidos de informes se han realizado desde sus bancadas, y algunas referencias al Plan en entrevistas mediáticas también se pueden encontrar. Pero no ha sido un espacio que haya potenciado las posibilidades y profundizado en el espíritu de la ordenanza a través de ninguna iniciativa en particular.

4.5. Comparación gráfica de similitudes y diferencias del estado de los procesos (Cuadro 2):

PLANES/PROGRAMAS DE METAS EN SAN PABLO, BRASIL Y CÓRDOBA, ARGENTINA (2008 al 2016)
Síntesis comparada de diseño, implementación, monitoreo y resultados

Ciudad, período y autoridades del Poder Ejecutivo	San Pablo, Brasil		Córdoba, Argentina	
	Autoridades del Poder Ejecutivo: Kassab-Marco Antonio Período de gobierno: 2009-2012	Autoridades del Poder Ejecutivo: Haddad-Chalita Período de gobierno: 2013-2016	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Cossar Período de gobierno: 2012-2015	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Lábaque Período de gobierno: 2016-2019
Concepción política de la herramienta	"Instrumento transparente y con total participación popular en el monitoreo de la aplicación de los recursos públicos".	Herramienta de planeamiento con participación popular en el proceso, para el establecimiento de objetivos estratégicos, con articulación territorial.	Instrumento de planificación en primer lugar. Seguimiento de avances y reorientación en segundo. De Información ciudadana en 3ro. (Introd 1er PdM)	"Herramienta de planificación, gestión, transparencia y rendición de cuentas" (Introd 2do PdM).
Áreas participantes	Sempla más diferentes áreas que proponen metas.	Sempla más áreas que proponen proyectos para metas.	Secretaría de Desarrollo Económico con consulta a áreas	SDE con consulta a áreas más IPLAM.
Áreas responsables / Liderazgo	Sempla: equipo técnico con aprobación de Prefecto. Sempla: Equipo técnico con aprobación del Prefecto.	Sempla: Equipo técnico (4 personas) con aprobación del Prefecto.	Secretaría de Desarrollo Económico: equipo técnico de 2 personas con aprobación del Intendente	Secretaría de Desarrollo Económico hasta inicio de 2016. Luego, Secretaría de Modernización. Equipo técnico con aprobación del Intendente.
Estrategia de implementación	Lógica de Secretarías (responsables de la ejecución y del logro).	Lógica de Secretarías con incipiente transversalización (aunque afirman no haberlo diseñado con lógica de secretarías sino con objetivo de valorizar el espacio público).	Lógica de Secretarías de Estado	Lógica de Secretarías de Estado, con esbozo inicial de transversalización e inclusión de más de una Secretaría en algunas metas.

PLANES/PROGRAMAS DE METAS EN SAN PABLO, BRASIL Y CÓRDOBA, ARGENTINA (2008 al 2016)
Síntesis comparada de diseño, implementación, monitoreo y resultados

Ciudad, período y autoridades del Poder Ejecutivo	San Pablo, Brasil		Córdoba, Argentina	
	Autoridades del Poder Ejecutivo: Kassab-Marco Antonio Período de gobierno: 2009-2012	Autoridades del Poder Ejecutivo: Haddad-Chalita Período de gobierno: 2013-2016	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Cossar Período de gobierno: 2012-2015	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Lábaque Período de gobierno: 2016-2019
Indicadores	Mayoritariamente de proceso y algunos de producto/resultado	De proceso y de producto	De proceso y de producto	De proceso y de producto
Líneas de base	Para algunas metas, confiables. Par amuchas, desactualizados.	Mejora en líneas de base gracias a experiencia previa.	Para algunas meta, confiables. Para muchas, desactualizadas o poco apropiadas.	Mejoras en líneas de base, gracias a experiencia previa.
Georreferenciación de Metas	Media-Alta: 166 metas con beneficios especificados por subprefecturas.	Alta: 70 metas con mapa de implementación en la Ficha de Meta. Más “articulaciones territoriales”	Baja: muy pocas metas con productos georreferenciados. Sin mapas.	Baja: pocas metas con productos georreferenciados. Sin mapas.
Coherencia con propuesta electoral según entrevistados	Razonable	Razonable a alta.	Razonable a baja por falta de ciertos aspectos en el PdM/Gran cantidad de metas de proceso que no aparecían en la Plataforma	Razonable a baja por falta de ciertos aspectos en el PdM/Gran cantidad de metas de proceso que no aparecían en la Plataforma
Número para cada Meta	SI	SI	NO	NO

PLANES/PROGRAMAS DE METAS EN SAN PABLO, BRASIL Y CÓRDOBA, ARGENTINA (2008 al 2016)
Síntesis comparada de diseño, implementación, monitoreo y resultados

Ciudad, período y autoridades del Poder Ejecutivo	San Pablo, Brasil		Córdoba, Argentina	
	Autoridades del Poder Ejecutivo: Kassab-Marco Antonio Período de gobierno: 2009-2012	Autoridades del Poder Ejecutivo: Haddad-Chalita Período de gobierno: 2013-2016	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Cossar Período de gobierno: 2012-2015	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Lábaque Período de gobierno: 2016-2019
Documento inicial: páginas totales/Metas/Metas nuevas/Modificadas	80 páginas/223 metas.	42 páginas/100 metas totales.	(2012) 141 páginas/513metas	194 páginas/397 metas
Primer año	25 páginas/223 metas/Modificaciones en 18	51 páginas/123 metas. Versión Final Participativa	287 páginas/732 Metas/116 modificaciones.	260 páginas/399 metas totales/13 modificadas.
Segundo año	94 páginas/223 metas/Modificaciones en 6	123 metas	474 páginas/ 798 Metas/114 modificaciones.	No corresponde aún
Tercer año	223/Modificaciones en 11	123 metas	635 páginas/933 Metas/77 modificaciones.	No corresponde aún
Cuarto año e informe final	223/Modificaciones en 18	123 metas.	680páginas/932metas/Sin modificaciones informadas.	No corresponde aún
Justificación de modificaciones en las metas propuestas	Sí, en los informes anuales, unidireccional.	Sí, en las audiencias devolutivas, dialógica.	No, solamente aclaración de la legalidad de insertar modificaciones.	No, solamente aclaración de la legalidad de insertar modificaciones.

PLANES/PROGRAMAS DE METAS EN SAN PABLO, BRASIL Y CÓRDOBA, ARGENTINA (2008 al 2016)
Síntesis comparada de diseño, implementación, monitoreo y resultados

Ciudad, período y autoridades del Poder Ejecutivo	San Pablo, Brasil		Córdoba, Argentina	
	Autoridades del Poder Ejecutivo: Kassab-Marco Antonio Período de gobierno: 2009-2012	Autoridades del Poder Ejecutivo: Haddad-Chalita Período de gobierno: 2013-2016	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Cossar Período de gobierno: 2012-2015	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Lábaque Período de gobierno: 2016-2019
Rendición de Cuentas y monitoreo desde Poder Ejecutivo	Fases concluidas+producto entregado: indicador de eficacia (%). Y termómetro. Busca monitorear dónde, cómo y cuándo. Obligación legal de presentar semestralmente los indicadores de desempeño, y anualmente, un Informe de Ejecución.	Monitoreo a través de un sistema tipo PowerPoint, para funcionarios, en intranet. Muestra también acciones por área que van fuera de PdM. Obligación legal de presentar semestralmente los indicadores de desempeño, y anualmente, un Informe de Ejecución.	Monitoreo para construcción de Informe de Modificaciones y Avance. Obligación de presentación de Informe de cumplimiento Anual, más AP con presencia Intendente como informante.	Monitoreo para construcción anual de Modificaciones y Avance. Pretenden incorporar mayor capacitación sobre el punto. Obligación de presentación de Informe de cumplimiento Anual, más AP con presencia Intendente como informante.
Sitio web de resultados oficiales	www.agenda2012.com.br/deolhonascontas.gob.br	www.planejasampa.gob.br/metas	No específico. Informes anuales en web municipal. Www.cordoba.gob.ar	No específico. Informes anuales en web de Gobierno Abierto municipal. https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/plan-de-metas/plan-de-metas-2016-2019

PLANES/PROGRAMAS DE METAS EN SAN PABLO, BRASIL Y CÓRDOBA, ARGENTINA (2008 al 2016)
Síntesis comparada de diseño, implementación, monitoreo y resultados

Ciudad, período y autoridades del Poder Ejecutivo	San Pablo, Brasil		Córdoba, Argentina	
	Autoridades del Poder Ejecutivo: Kassab-Marco Antonio Período de gobierno: 2009-2012	Autoridades del Poder Ejecutivo: Haddad-Chalita Período de gobierno: 2013-2016	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Cossar Período de gobierno: 2012-2015	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Lábaque Período de gobierno: 2016-2019
Audiencias Públicas: cantidad, participantes, características, tipo de deliberación	34 Audiencias. Más de 3000 participantes. Audiencias "enunciativas". Intendente no obligado.	35 Audiencias. Más de 10000 participantes. Audiencias dialógicas. Intendente no obligado.	1 Audiencia de presentación, y una audiencia de Informes de Avances por cada año concluido. Intendente obligado a participar. También concejales, porque se suele hacer en su sede.	1 Audiencia de presentación, y una audiencia de Informes de Avances por cada año concluido. Enunciativas. Con posiciones, sin diálogo. Intendente obligado a participar. También concejales, porque se suele hacer en su sede.
Audiencias públicas devolutivas	NO	SI (32, 1 EN CADA SUBPREFECTURA). Solamente en fase inicial, no durante el proceso de implementación.	NO	NO
Audiencias públicas (Impacto de las deliberaciones)	-Impacto muy bajo: modificaciones sin proceso de argumentación y respuesta.	Alto impacto: modificaciones alcanzadas en metas, en un objetivo y creación de metas nuevas.	Impacto muy bajo. Modificaciones sin argumentación. Destaca la modificación la Ordenanza por sugerencia en AP	Impacto muy bajo. Modificaciones sin argumentación. Destaca la inclusión de menos metas y más líneas de base a pedido de ciudadanos en AP.

PLANES/PROGRAMAS DE METAS EN SAN PABLO, BRASIL Y CÓRDOBA, ARGENTINA (2008 al 2016)
Síntesis comparada de diseño, implementación, monitoreo y resultados

Ciudad, período y autoridades del Poder Ejecutivo	San Pablo, Brasil		Córdoba, Argentina	
	Autoridades del Poder Ejecutivo: Kassab-Marco Antonio Período de gobierno: 2009-2012	Autoridades del Poder Ejecutivo: Haddad-Chalita Período de gobierno: 2013-2016	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Cossar Período de gobierno: 2012-2015	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Lábaque Período de gobierno: 2016-2019
Rendición de Cuentas y Monitoreo desde el Poder Legislativo	No hay monitoreo. Sólo 1 concejal participa de Monitoreo Mixto x CCPM	No se monitorea dde el Cuerpo Legislativo. Sólo dos parlamentarios participan de Monitoreo Mixto realizado por el CPOP	No hay monitoreo de cumplimiento. Solo efectos formales. Sí generaron modificación en la Ordenanza con obligación de Informe final.	No hay monitoreo de cumplimiento efectivo por parte del PL.
Monitoreo mixto: Secretarías, concejales, subprefecturas	CCPM: 17 miembros. 8prefecto, 5regionales, 3soc-civ, 1 legislador	CPOP: 2 de cada subpref (64), 2 del PL, 27 de consejos sectoriales, 11 de Secretarías de gobierno, 1 representante de las mujeres y 1 de los inmigrantes.	No existe organismo con composición mixta que tenga entre sus funciones el monitoreo del PdM	No existe organismo con composición mixta que tenga entre sus funciones el monitoreo del PdM. El IPLAM podría tenerlas?
Características del monitoreo ciudadano (metodologías, nivel de participación, resultados)	Monitoreo online y redes en algunos barrios, más RNSP	Monitoreo online, más "olhonasmestas", más cpop, más RNSP	Monitoreo desde RNC y de algunas metas específicas por algunos colectivos u organizaciones.	Monitoreo desde RNC y de algunas metas específicas por algunos colectivos u organizaciones.
webs de seguimiento ciudadano	www.nossasaopaulo.org.br ,	www.nossasaopaulo.org.br www.deolhonasmestas.org	nuestracordoba.org.ar	nuestracordoba.org.ar

PLANES/PROGRAMAS DE METAS EN SAN PABLO, BRASIL Y CÓRDOBA, ARGENTINA (2008 al 2016)
Síntesis comparada de diseño, implementación, monitoreo y resultados

Ciudad, período y autoridades del Poder Ejecutivo	San Pablo, Brasil		Córdoba, Argentina	
	Autoridades del Poder Ejecutivo: Kassab-Marco Antonio Período de gobierno: 2009-2012	Autoridades del Poder Ejecutivo: Haddad-Chalita Período de gobierno: 2013-2016	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Cossar Período de gobierno: 2012-2015	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Lábaque Período de gobierno: 2016-2019
Algunas Estrategias de incidencia, efectividad.	Foros ciudadanos, firma de actas, presión mediática, programas radiales, pesquisa Irbem, Trabajo con socios territoriales.	Foros ciudadanos, Actas compromiso, presión mediática, software de seguimiento, programas radiales, generación pesquisa Irbem, PEC. Trabajo con socios territoriales.	Estrategias: foros, reuniones. Diálogos informales con referentes del gobierno. Seguimiento legislativo. Notas de opinión	Estrategias: foros, reuniones. Diálogos informales con referentes del gobierno. Seguimiento legislativo. Notas de opinión.
Monitoreo ciudadano regionalizado:	Sí, experiencias territoriales de pequeñas redes "Nossa", según modelo RNSP	Sí, experiencias territoriales de grupos y organizaciones vinculadas a RNSP	No encontradas. No se generan porque no existen metas regionalizadas.	No encontradas. No se generan porque no existen metas regionalizadas.
Monitoreo ciudadano tematizado	Realizado por grupos temáticos de la RNSP y por organizaciones con intereses temáticos.	Realizado por grupos temáticos de la RNSP y por organizaciones con intereses temáticos.	Realizado por grupos temáticos de la RNC y por otros colectivos interesados en diversos temas: basura, transporte, desarrollo urbano, etc.	Siendo realizado por grupos temáticos de la RNC, y por otros colectivos interesados en temas específicos.

PLANES/PROGRAMAS DE METAS EN SAN PABLO, BRASIL Y CÓRDOBA, ARGENTINA (2008 al 2016)
Síntesis comparada de diseño, implementación, monitoreo y resultados

Ciudad, período y autoridades del Poder Ejecutivo	San Pablo, Brasil		Córdoba, Argentina	
	Autoridades del Poder Ejecutivo: Kassab-Marco Antonio Período de gobierno: 2009-2012	Autoridades del Poder Ejecutivo: Haddad-Chalita Período de gobierno: 2013-2016	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Cossar Período de gobierno: 2012-2015	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Lábaque Período de gobierno: 2016-2019
Monitoreo vía Programa-Software con Indicadores realizados x cdadanos	NO	NO. La Plataforma Ciudades Sustentables incluye indicadores de monitoreo, serán aplicados en el PdM de la gestión 2017-2010.	NO	NO. Sistema en etapa de diseño a través de proyecto de: Corporación Andina de Fomento-Instituto Federal de Gobierno (UCC)-RNC.
Resultados: cumplidas/en proceso/no incluidas/porcentaje (según informado por ejecutivo)	3 cumplidas/204 en avance/12 sin inicio/porcentaje: 31%.	11 cumplidas, 105 en avance, 7 sin inicio.	732 metas/255 cumplidas (35%)/366 en avance (46%)/142 sin inicio (19%).	77 cumplidas (20%) /245 en curso, el 64%/16% sin inicio
Segundo año	24 cumplidas /187 en avance/12 sin inicio/ porcentaje: 49 %.	21 cumplidas, 72 en avance, 30 sin inicio. Índice del 49,9%	798 metas/322 alcanzadas o superadas 40,4% /407 en curso (51%) /69 sin inicio (8.6%).	No corresponde aún.

PLANES/PROGRAMAS DE METAS EN SAN PABLO, BRASIL Y CÓRDOBA, ARGENTINA (2008 al 2016)
Síntesis comparada de diseño, implementación, monitoreo y resultados

Ciudad, período y autoridades del Poder Ejecutivo	San Pablo, Brasil		Córdoba, Argentina	
	Autoridades del Poder Ejecutivo: Kassab-Marco Antonio Período de gobierno: 2009-2012	Autoridades del Poder Ejecutivo: Haddad-Chalita Período de gobierno: 2013-2016	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Cossar Período de gobierno: 2012-2015	Autoridades del Poder Ejecutivo: Mestre-Lábaque Período de gobierno: 2016-2019
Tercer año	61 cumplidas/159 en avance/ 3 sin inicio /porcentaje: 67%.	61 cumplidas.	933 metas/572 alcanzadas o superadas/335 en curso/26 sin inicio//61% cumplidas.	No corresponde aún.
Cuarto año	123 cumplidas/45 con entregas/55 con menos del 25%/porcentaje: 73%.	66 metas cumplidas (54% del total)/ índice del 78,965 (a los 44 meses de gob)	79,3% alcanzadas o superadas/18,9% en curso/ 1,8% sin inicio.	No corresponde aún.
Modificaciones en organigrama. Nuevos cargos. Equipo técnico de Plan de Metas.	Sin modificaciones- Sin cargos nuevos por PdM (Equipo had hoc a demanda)	Sin modificaciones- Sin cargos nuevos por PdM (Equipo had hoc a demanda)	Sin modificaciones- Sin cargos nuevos por PdM (Equipo had hoc a demanda)	Sin modificaciones- Sin cargos nuevos por PdM (Equipo had hoc a demanda)

5. Impactos institucionales con respecto a los principios normativos de los Planes de Metas:

Sintetizando algunos de los elementos descriptos para dar respuesta a la pregunta inicial y su foco en los alcances y las limitaciones de las transformaciones organizativas e institucionales a partir de la implementación de los PdMs en las dos ciudades elegidas, podemos destacar a modo de consideraciones finales a la vez que insumos para nuevas preguntas profundizadoras:

5.1. Respetto de la Rendición de Cuentas

“En el conjunto de intenciones o atribuciones dadas a los programas de metas paulistanos, de la forma en que éstas se expresan a partir de la institucionalización de la norma que obliga a su presentación, presupuestar (que también es un objetivo de medición, según Behn, en su obra de 2003) surge apenas marginalmente, más como una cuestión de adecuación a las limitaciones impuestas por otros instrumentos legales (como el Presupuesto Pluri Anual, PPA) que como un objetivo claro y relacionado efectiva y directamente con cómo se mide o porqué se mide. Así lo establece una obligación legal, a pesar de que se perciben los esfuerzos de ésta edición del Programa de Metas de la Ciudad de San Pablo 2013-2016 en asociarse fuertemente al PPA” (Miranda Costa, p. 113)⁶⁹ (Miranda Costa, p. 113).

Rendir cuentas sigue siendo un concepto altamente vinculado a lo presupuestario, a lo financiero. A las “cuentas” propiamente dichas. Tanto en la ciudad de Córdoba, como en la ciudad de San Pablo.

En ambas ciudades, es posible afirmar que los funcionarios que muestran presupuestos o procesos de licitación o previsiones de gastos, creen estar rindiendo cuentas. Por supuesto que hay excepciones, una de las cuales se vio claramente en el proceso de audiencias públicas con devolución y transformaciones efectivas de las políticas, desarrollado al principio de la gestión de Haddad (segundo PdM de San Pablo). Otro rasgo innovador y que mostró una evolución en la concepción de los procesos de RdC se pudo ver en el balance final de gestión de Haddad⁷⁰, en el cual, ya habiendo perdido las elecciones –esto es, eliminando las intencionalidades electorales que este tipo de acción podría tener como motivaciones- el ejecutivo informaba a la ciudadanía sobre lo realizado en relación a cada una de las metas, y también –aquí lo novedoso- qué otras acciones había llevado a cabo para el cumplimiento de cada uno de los 20 objetivos propuestos. Es decir, rendía cuentas

⁶⁹ T del A.. Texto original: No conjunto de intenções, ou atribuições dadas aos programas de metas paulistanos, da forma como estão expressas a partir da instituição da norma que obriga à sua apresentação, orçar (que também é um propósito de medir, segundo Behn em sua obra de 2003) surge apenas marginalmente, mais com uma questão de adequação às limitações impostas por outros instrumentos legais (como o PPA), que como um propósito claro e relacionado, efetiva e diretamente, com como se mede ou porque se mede. Assim estabelece a obrigação legal, inobstante percebam-se os esforços desta edição do “Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016” em associarse fortemente ao PPA.”

⁷⁰ Disponible en:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/gestao/arquivos/Balanco%20final%20de%20gestao%20-%20Haddad.pdf>

de acciones que no estaban efectuadas como fases o productos de algunas de las 123 metas, pero que habían sido llevadas adelante por el municipio teniendo en cuenta el logro de esos objetivos.

De todos modos, la visión principal preponderante entre los funcionarios consiste en mostrar cuentas, algunos números, o hasta resúmenes de números, como ha sido visible a través de los “índices de eficacia” con que las gestiones suelen puntuar, contabilizar y comunicar los resultados de sus decisiones políticas.

Según opinión de Oded Grajew, el candidato de Kassab para las elecciones de Prefeito de 2011 perdió las elecciones en buena medida a causa del bajo cumplimiento de las metas de su gobierno. Y según él, la incidencia de un debate electoral en torno a metas fue muy importante, y elevó en alguna medida la calidad de esas discusiones. Esta perspectiva es compartida con matices por otros líderes de la ciudadanía, pero no por los funcionarios.

La perspectiva comparativa con otras ciudades de Brasil que adoptaron con posterioridad el mismo texto que San Pablo, y reformaron sus cartas orgánicas, es iluminadora en cuanto a los requisitos necesarios para disparar verdaderos procesos de RdC. De las 44 ciudades que lo habían hecho para mediados de 2016, en muy pocas estaba teniendo efectos en la gestión efectiva de sus ciudades, según los líderes de RNSP. ¿Por qué ocurría ello? No dudaban en la respuesta. Porque sin una ciudadanía civil potente que empuje, presione, y exija para ampliar la participación, no hay cambio posible.

En la ciudad de Córdoba, el primer PdM funcionó como una obligación formal que trajo más contratiempos que beneficios al gobierno: tuvieron que juntar información de las diferentes áreas y armar un plan que incluyó una multiplicidad enorme de metas, puestas en un formato que no era realmente amigable para la ciudadanía, y no permitía un monitoreo eficaz. Entonces, en cuanto herramienta de RdC, no consistió en un aporte generalizado que abarcara a todas las áreas de gobierno. Los protagonistas de las organizaciones involucradas en el monitoreo, coinciden en que persisten áreas de notable opacidad, en las cuales es difícil o imposible conocer íntegramente las intenciones, los acuerdos, las razones de, por ejemplo, las modificaciones a las ordenanzas del uso del suelo. Se refieren coincidentemente al área de Ambiente que maneja los residuos sólidos, y al área de Desarrollo Urbano, que maneja los permisos para desarrollos inmobiliarios, la cesión de terrenos públicos a privados, etcétera. Algunos señalan también el área de Transporte, debido a que no fue posible conocer el marco general que debería regular las decisiones en esa área; ni las diferentes decisiones relacionadas con los acuerdos con las empresas a las que se les concesionó el servicio. Ha resultado imposible saber cuánta información existe disponible para los funcionarios responsables de las decisiones en cada ámbito; sólo se puede saber lo que está disponible en las páginas web municipales.

Sí significó, se puede decir, un primer paso, formal: probablemente muchos funcionarios políticos y empleados públicos de la planta permanente de la ciudad hayan escuchado hablar de algunos principios con más fuerza que antes. Parece haberse generado, según los testimonios recogidos, un proceso de discusión interna de innegable fertilidad. Donde se encontraron desde posiciones más duras respecto a la obligación del poder político de rendir

cuentas de sus actos a la sociedad, de perfil más bien gerencial, de características cercanas a la planificación vertical militarista, hasta perspectivas más modernas en las que aparecen los conceptos de “derechos y responsabilidades”, en las que las demandas por mayor rendición de cuentas son menos mal vistas.

Esto se está evidenciando de manera incipiente durante la implementación del segundo PdM 2016-2019: la creación de una secretaría de Comunicación, con funcionarios jóvenes a cargo de direcciones específicas con una visión política más moderna, con conocimientos y experiencias en otras ciudades, es un ejemplo en esa línea. La forma de respuesta a las consultas, por parte de estos secretarios, es mucho más dinámica: se nota la asunción de un discurso, y sería de esperar que esto se traslade a una práctica generalizada, de mayor disponibilidad hacia la ciudadanía. En cambio, a pesar de haber pedido entrevistas a través de página web, de correos electrónicos a una buena cantidad de secretarios y funcionarios de primera línea, no ha sido posible conseguir la perspectiva de los intendentes de ninguna de las dos ciudades estudiadas.

5.2. Respecto del acceso a la información y la participación democratizante:

En este punto, es posible ver un avance significativo, en ambos municipios, principalmente en cuanto a la instalación de la Información Pública como un derecho de los ciudadanos; alejando cada vez más los datos sobre lo público-político de una concepción típicamente patrimonialista. Pero es difícil atribuirlo directamente a un impacto directo de los PdM. Consideramos que es fruto de años de diferentes iniciativas que insisten con éstos principios a lo largo de diferentes países, en un contexto de comunicación y derechos potencialmente globalizados.

De todas maneras, la puesta en disponibilidad mediante sitios web municipales de información pública, de datos de diferentes áreas y relacionados en muchos casos a diferentes metas, en un formato de software libre y abierto, es un paso importante en ese sentido. Aún no vuelve la información manejable, amigable y disponible para el trabajo con los datos, porque para acceder a esa posibilidad en los formatos actualmente disponibles, hay que saber de programación informática. Los informes de avance del PdM, por ejemplo, aparecen aún descargables en un formato pdf, aunque existe el compromiso explícito de generar un formato en el que las metas puedan ser más fácilmente monitoreadas e identificables.

En la ciudad de Córdoba, la RNC ha realizado algunos estudios comparativos de Estados del acceso a la información pública, cuyos resultados no muestran evoluciones que despierten optimismo.⁷¹ De hecho, a principios del mes de abril de 2017 se mantienen sin obtener respuesta una serie de solicitudes de información pública que buscaban conocer los integrantes de las juntas de participación vecinal, para convocarlos a un proyecto de

⁷¹ Disponibles en www.nuestracordoba.org.ar

incidencia sobre el PdM; y tampoco era posible encontrar esos datos en ninguna de las páginas web del municipio.

Los líderes de movimientos sociales, muchos de los cuales tuvieron roles protagónicos en la instalación de los PdM, coinciden en que el riesgo de que los ejecutivos establezcan metas poco ambiciosas no es grande: porque ello no generaría entusiasmo en el momento de la contienda electoral, o si implicase un desfasaje entre una propuesta de campaña ambiciosa y atrayente, y la contraparte volcada a metas en el Plan, sería fácilmente notada por la ciudadanía y acarrearía un déficit de legitimidad para el eventual ganador.

Desde la perspectiva de éste análisis, este riesgo sin embargo es alto y acecha sobre la efectividad y potencia de una herramienta de este tipo.

Se puede constatar que sigue siendo muy bajo el nivel de problematización de las propuestas de campaña y menos aún de la comparación entre estas propuestas y los programas realmente ejecutados a la hora de tomar el mando ejecutivo de un gobierno local. Esta problematización podría darse, hipotéticamente, en diversos ámbitos, teniendo al PdM como una herramienta con mucho potencial al respecto. En primer lugar, en el ámbito de los medios, a la hora de la comunicación y el marketing político electoral. Según afirman algunos protagonistas políticos de la implementación, esto está ocurriendo de manera incipiente; debido a que hay algunos pocos periodistas que cubren los asuntos relacionados con el PdM. En segundo lugar, en el ámbito de la discusión parlamentaria, sobre todo en comisiones de trabajo “opositoras”, que se supone intentarán demarcar discontinuidades, incompatibilidades. Para ello, podría darse que algunos integrantes de los poderes legislativos de los casos estudiados, demandasen y generasen un proceso de verdadera rendición de cuentas horizontal, pidiendo al ejecutivo información sobre los avances, cuestionando eventuales incumplimientos. Y eso no ocurre sino de manera muy incipiente: algún concejal en Córdoba ha pedido algún informe, o ha hecho una sugerencia mediática sobre determinada meta, pero más como una búsqueda de rédito político indirecto para su persona o su bloque, que con otros objetivos.

En función de estas constataciones, ¿es esperable una sociedad civil de este tipo? ¿No es utópico pretender una participación masiva, casi al modo de una democracia directa y plebiscitaria? Claramente es utópico, en el sentido de que no se puede esperar que todos los ciudadanos aporten su visión y sus opiniones de manera continua y constante sobre lo público. No se puede pretender que todos estén informados con medianamente buena información sobre lo que pasa con el manejo del gobierno, para hacer demandas sólidas y ejercer verdadero control. No existe consenso entre políticos, entre funcionarios ni entre ciudadanos entrevistados sobre la posibilidad y legitimidad de cualquier tipo de *deberes* de control o de participación a cargo de la ciudadanía. Los discursos preponderantes y hegemónicos en torno a las cuestiones de participación, empoderamiento, democratización y demás conceptos afines, parten desde el supuesto de un sujeto de derechos *representado*, cuyas obligaciones solamente son cumplir las leyes, pagar los impuestos y votar cada tanto. Lo demás, todo está puesto en el campo de los *derechos*, y derechos optativos. De lo que se *puede* hacer, pero no tiene carga normativa, moral, ética o política de fuerza suficiente

para generar prácticas participativas institucionalizadas de amplio alcance, verdaderamente vinculantes.

De este modo, se vuelve algo cíclica la discusión sobre participación: los ejecutivos “participativos” abren instancias, intentan mostrar las cosas, tímidamente sugerir un carril de modificación institucional como en las audiencias paulistas, y luego dicen encontrarse con las mismas caras, los mismos reclamos y, fundamentalmente, la misma concepción limitada sobre una dialéctica política en la que los representados pagan sus impuestos a sus representantes y después esperan la satisfacción o disponibilidad de sus derechos de ellos, de un estado que pareciera que debería ser omnipresente, garante, paternal. Cada tanto aparecen nuevos de “derechos” humanos, algunos han llegado ya a los de quinta y sexta generación, incluyendo alcances insólitos como el derecho al “update y al parche” en cuestiones informáticas. Pero la contrapartida de deberes de aseguramiento de esos derechos, de responsabilidad ciudadana, de provisión de condiciones de posibilidad de cumplimiento de esos derechos –utilizando el esquema de pensamiento de Kant- queda olvidada, está ausente.

Parece un ciclo en el que la captura de los objetivos “políticos” es combatida por un pequeño sector de lo “social” que a su vez corre siempre el riesgo de terminar capturado por intereses de algunos de sus protagonistas más prominentes. Y luego, muchas veces ocurre el “salto”, desde la percepción de impotencia e incapacidad institucional-organizacional de las ongs y demás instituciones o grupos del sector social, hacia un estado que al menos administra los recursos que a esas ongs nadie les da en sumas sustanciales para brindar servicios públicos o generar iniciativas de impacto social de relevancia considerable.

El mayor impacto en cuanto a posibilidades de participación ciudadana, creemos que consiste en el intento de saber, de contar con mejor información, y una información lo más actualizada que sea posible, pero información *para hacer* algo con ella. Establecer mecanismos de seguimiento territorial de la acción gubernamental, con estándares e indicadores sólidos. Es posible argumentar que eso no es participación eficaz, y es un argumento difícil de rebatir. Pero se trata de los pasos previos para un involucramiento parcial de muchos ciudadanos, más o menos organizados, en pequeñas esferas de la acción del gobierno. No de pocos ciudadanos involucrados en un seguimiento global de las decisiones “macro” del estado local. En ese sentido, desde lo que se ha podido ver en las indagaciones de este trabajo, es que San Pablo lleva la delantera, puesto que hay un proceso de apropiación, si no extenso y uniforme, sí algo más barrialmente situado y temáticamente “apropiable”, si se permite el término, por diferentes actores y colectivos sociales.

De hecho, la participación de ciudadanos en el proceso de monitoreo llevado adelante en el CPOP, que como vimos es una instancia mixta que sigue la implementación del Plan, muestra cómo la información es sustancial para una participación transformadora: una investigación sobre ese ciclo concluyó que el monitoreo participativo es comprendido por quienes lo llevan adelante, como una forma de acompañamiento de los proyectos prioritarios del gobierno, realizada por representantes de la sociedad civil que se basa en dos estrategias fundamentales; acceso a la información y negociación. Porque implica un

proceso dialógico de interacción entre el gobierno y la sociedad civil (Mazzini-Marcondes, 2015). Es decir: información más poder de negociación, generan la posibilidad de un diálogo de construcción entre gobierno y ciudadanía.

En Córdoba, la concepción de la participación ciudadana permanece concebida de éste modo, según el cuaderno de Líneas Estratégicas del IPLAM de 2015: “La Municipalidad facilita el ejercicio de la ciudadanía mediante espacios para enriquecer la democracia, rehabilitando y creando nuevos Centros de Participación Comunal (CPC), Juntas de Participación Vecinal (JPV) y Centros Vecinales. Se fomentó el Presupuesto Participativo a fin de realizar obras decididas por los vecinos y articular el financiamiento de micro-obras para el mejoramiento y mantenimiento de clubes, plazas y organizaciones barriales en general”⁷². En contrapartida, cuando se leyó ese párrafo a una persona de muchos años de antigüedad, que trabaja en la planta permanente de uno de los CPC de la ciudad, comentó que desde su perspectiva, el municipio no tiene ningún interés en fomentar mejor información para los ciudadanos y mayores poderes de participación en el destino de la ciudad.

6. CONCLUSIONES GENERALES:

El objetivo propuesto del trabajo consistía en analizar alcances y limitaciones de las transformaciones organizativas derivadas de la implementación de los PdM, que son institutos que incorporados debido al trabajo de redes de la sociedad civil. Se sintetizan aquí las principales conclusiones.

En primer lugar, se han descripto los procesos y el contexto histórico en que se dieron las innovaciones. Se ha podido ver un camino diferente a los tradicionales de inclusión en el sistema de partidos como forma única de involucramiento político y de transformación social vinculada a la gestión del estado. Que no implica la ruptura o el abandono del concepto de representatividad de la democracia liberal tradicional, pero sí implica modificaciones sustanciales en su funcionamiento, en sus posibilidades, en sus interpretaciones sociales. ¿Qué tipo de representatividad se autoasignan estos grupos que demandan rendición de cuentas, transparencia, democratización participativa?

A diferencia de la participación partidaria que aspira a la construcción y consecución de poder para la transformación de la sociedad y la atención de sus demandas, interpretadas desde una visión fuerte y unívoca de la ideología política, de los contenidos esperables de una plataforma política y desde la verticalidad partidocrática, en estos intentos aparece una serie de planteos que no aspiran a fijar el contenido de las demandas, ni a obtener logros concretos y específicos como resultados de las políticas públicas, sino que buscan caminos de involucramiento de los ciudadanos y las instituciones en una forma de construcción sociopolítica de inspiración comunitaria y participativa. Quizá en esos rasgos se asiente la posibilidad de cierto nuevo tipo de representatividad “social”. Las intenciones difieren de las proposiciones más o menos cerradas y definitivas de determinado partido. Y no se autoasignan una representatividad legitimada en la cantidad de “partidarios” o eventuales

⁷² Líneas Estratégicas para Córdoba. IPLAM, 2015. Pág 69.

seguidores; su representatividad no se sustenta en números de adherentes o asociados, sino en la relevancia legítima de los derechos y responsabilidades que se intentan ejercer, y en la apertura a cualquiera que pretenda trabajar en ese sentido.

Tampoco se legitiman sus demandas en el posible impacto potencialmente negativo para la imagen pública de determinada gestión partidaria en un gobierno; como podría tratarse de los casos en que un movimiento social adopta una estrategia –por ejemplo- de corte de calles o rutas, pintadas, escraches y demás.

En este caso la legitimidad difícilmente adquirida de estos procesos e iniciativas tiene que ver con la intención de los ciudadanos de ser escuchados en sus necesidades-preferencias por parte de los políticos electos, durante el proceso de la gestión política. En su necesidad y derecho de saber cómo se están haciendo las cosas, cuánto están costando, de qué modo se está pensando su ciudad, su transporte, su ambiente, su educación. En su necesidad y derecho de poder decir si les parece posible un cambio en algunas de esas políticas *durante* la gestión de cuatro años del intendente legítimamente electo.

Por supuesto que implica riesgos y posibilidades para ese intendente, para su equipo de funcionarios políticos y para los agentes de la planta permanente. Pero los ciudadanos no tienen restringidos sus derechos a limitarse a elegir cada cuatro años y a ver qué pasa con sus impuestos, con su aire, con su agua. No sólo tienen derecho a “formar un partido y ganar elecciones” si el partido que muchos de ellos mismos votaron no está haciendo lo que había sugerido en su campaña con respecto al desarrollo urbano, por ejemplo.

Parece razonable interpretar los derechos políticos de una manera más expandida, en ésta línea, y acercar el gobierno a las personas no de una manera meramente discursiva, retórica, sino fundamentalmente de rendición de cuentas participativa, transparente. Lejos están estas iniciativas y estos procesos de pretender construir una democracia directa idealizada y carente de conflictos. Justamente, intentan aportar en una conflictividad administrada pacíficamente por sus protagonistas ciudadanos elegidos para gobernar y por los que no lo fueron pero siguen siendo –también- protagonistas ciudadanos.

Como afirma Leiras (2007), es difícil asignar determinadas propiedades o cualidades de las políticas públicas a la intervención de determinada organización de la sociedad civil, toda vez que su incidencia se da en una trama compleja de mediaciones, demandas, instituciones. Pero en el foco de este trabajo, que ha estudiado dos casos concretos, hay huellas que remiten indiscutiblemente a las Redes que instalaron, fomentaron la adopción de una modificación legal y la creación de un instituto particular como lo son los PdM. También se pueden atribuir sin dudas a sus iniciativas de incidencia algunas modificaciones o rasgos durante la implementación, pero ya no con la exclusividad y nitidez que tenía la atribución original, debido al proceso de apropiación por parte de ciudadanos, políticos, partidos, organizaciones y grupos de interés, que complejizan y enriquecen la situación a medida que la institución se consolida y cambia. De todas maneras, la relevancia de las redes ciudadanas que impulsan e intentan mantener en agenda este tipo de innovación es indiscutible. El espacio institucional que ocupan no está aun claramente delimitado, lo cual genera dificultades en algunos casos, como la participación en consejos asesores o demás espacios que requieran personería jurídica estatutaria. También su forma de financiación es un factor que debe ser tenido en cuenta, y que entraña riesgos de cooptación pero también posibilidades de intervención más relevantes. El caso de San Pablo ha encontrado

financiadores del sector privado que le permiten un trabajo más sostenido y una serie de iniciativas que tienen costo económico, que en Córdoba no pueden ser llevadas a la práctica del mismo modo.

El nivel de funcionamiento corporativo del mundo político partidario es tal, que para que se llegue a instalar una herramienta de éste tipo, ha sido necesario que se dieran al menos tres circunstancias: un bajo índice de confianza en los gobiernos locales, un sector de la ciudadanía movilizado con cierta capacidad de incidencia en la instalación de agenda y finalmente y sustancial: una coyuntura política de cierta fragilidad en los acuerdos corporativos de los partidos más poderosos, que posibilite la obtención de apoyos mayoritarios. Las tres circunstancias se dieron en ambas ciudades estudiadas, de manera clara.

Por ello, una transparente y confiable rendición de cuentas de parte de todos los estamentos del estado es el único camino visible para recuperar legitimidad, para devolver algún sentido positivo a una representatividad democrática que no encuentra sustituto sistémico en ciudades tan masivas como cambiantes. El funcionamiento corporativo de la política y la falta de representatividad de sus procesos parecen ser rasgos de un mismo déficit de la democracia local.

Algunos autores, como Burstein y Linton (2002) concluyen –y este trabajo es una pequeña muestra de ello- que los intereses organizados, sea en la forma de partidos políticos o de osc autónomas, rara vez tienen peso político propio suficiente para orientar la política pública cuando van en contra de las intenciones de supervivencia electoral de los funcionarios y en contra de las preferencias de los votantes no organizados.

En segundo lugar, se ha hecho una búsqueda de posibles transformaciones en las estructuras organizacionales y en algunos procesos de las políticas públicas; para ver qué impactos puede haber tenido la innovación institucional sobre esos puntos. En este sentido, no se han verificado transformaciones atribuibles de manera directa a la implementación del PdM, en ninguna de las ciudades ni versiones del mismo. Sí ha sido posible constatar cambios en algunos procesos: en el caso de San Pablo, se ha podido detectar la mayor innovación dentro de la implementación de los PdM: el proceso de audiencias de consulta con capacidad de transformación y creación de nuevas metas ocurrido al inicio de la segunda versión del plan de esa ciudad, ha sido realmente creativo e innovador, incorporando visiones sobre la democratización realmente inusuales en la gestión de las políticas públicas locales.

Las modificaciones en los organigramas de las secretarías responsables de diseño e implementación, durante el curso de los segundos PdM de cada ciudad, no pueden ser relacionados directamente a la implementación de estos planes. Hay indicios de esa posibilidad, pero ninguna afirmación certera por parte de ninguno de los entrevistados.

Donde sí han sido visibles los cambios, es en la dinámica de los procesos de planificación de algunas políticas. El hecho de tener que lograr metas de algún grado de especificidad, con mejores o peores indicadores pero comunicables al público general, ha demandado al sector público una exigencia que antes era más difusa: tener que informar los resultados obtenidos durante cada año en las metas comprometidas. En la mayoría de los casos, se

pudo ver que quienes tenían información y trabajaban en función de metas han sido los funcionarios políticos y no los empleados de planta permanente del municipio. En diferentes áreas de políticas públicas de cada ciudad, el involucramiento y el trabajo con metas u objetivos varía considerablemente. Hay un alto nivel de dependencia de las convicciones y compromisos personales de los líderes políticos de cada área, y el conocimiento, compromiso e influencia de la herramienta desciende drásticamente a medida que se va llegando —en la pirámide de la “jerarquía estatal”— al nivel del personal que brinda efectivamente los servicios.

Puede concluirse en que la modificación de la gestión es por ahora fundamentalmente formal: que no afecta sustancialmente los contenidos de las políticas públicas en cuanto a su determinación, a su seguimiento y a su evaluación. Tanto menos en cuanto a la apertura a dinámicas participativas que pudieran tener en cuenta a la ciudadanía a la hora de la planificación o el seguimiento (haciendo excepción del proceso de San Pablo indicado arriba).

De hecho, las modificaciones logradas por la ciudadanía cordobesa desde la primera implementación, han sido también formales, incluso normativas: la inclusión por ordenanza de la obligación de un informe final del PdM.

Puede afirmarse también que uno de los cambios desatados por los PdM, consiste en la consolidación en la agenda pública de un discurso asumido desde lo público relacionado con la importancia de trabajar en función de metas y objetivos. También en relación al valor de poner a disposición de la ciudadanía información de valor sobre el ejercicio y las decisiones de las políticas públicas.

Mucho menos visible, en cambio, son las transformaciones hacia una cultura de apertura a una participación ciudadana empoderada.

Finalmente, en cuanto a incorporar sanciones de cualquier tipo por incumplimiento de los compromisos políticos asumidos, no hay avance alguno: la cuestión permanece vinculada a una rendición de cuentas electoral. Se puede decir que es un proceso que no ha sido iniciado aún.

En tercer lugar, se produjo un intento de evaluación de esas transformaciones desde la perspectiva de los principios normativos: RdC, participación ciudadana y derecho a la información pública.

Desde el análisis comparativo de casos es posible concluir que la apertura de los gobiernos locales a la participación de la ciudadanía en instancias importantes de participación transformadora de los procesos es muy baja, prácticamente nula. Salvo el paréntesis inicial ocurrido durante la segunda versión del PdM de San Pablo, el resto de las definiciones sobre el contenido de las políticas públicas queda totalmente en manos del poder ejecutivo. Será interesante conocer la trayectoria que sigue la posible incorporación de sugerencias durante la tercer experiencia de la ciudad brasileira, pero la misma excede el marco temporal del presente trabajo.

La herramienta ha servido, sí, a los fines de apoyar una estrategia de rendición de cuentas y de pretendida transparencia. Se ha logrado instalar el valor de esos conceptos para la

ciudadanía, en alguna medida: ambas ciudades han implementado mejoras en la forma de comunicar sus procesos, sus metas, sus organigramas.

Los alcances y transformaciones han sido debido a dos factores que se retroalimentan cíclicamente: un bajo nivel de presión e involucramiento ciudadano que demande verdaderos cambios en la línea de los principios normativos, y una altísima dependencia –a la hora de la planificación, de la implementación y de la evaluación de las políticas públicas- de los liderazgos políticos de turno, sin hacer extensivos esos procesos ni a los funcionarios permanentes del estado, ni a los habitantes y organizaciones –también *permanentes*- de la ciudad.

Por esas razones, el PdM continúa aún –según la perspectiva del trabajo- sin tener centralidad política para la competencia electoral ni para posibles procesos de democratización de la toma de decisiones sobre la política pública local.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John M. (2006). *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, Auditoría Superior de la Federación. (Cultura de la rendición de cuentas; 9) DF, México

(2004). Social accountability. An introduction to the concept and emerging practice, *The world Bank, social development papers. Participation and civic engagement*, (1).

Acuña, C, y Vacchieri, A (Comps), (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*. Especialmente el capítulo 1 de Leiras, M.: La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional. Bs. As., Argentina, Siglo XXI Editores.

Arantes, J.T, (2007, agosto). O homem que reinventou Bogotá. *Le Monde Diplomatique Brasil*, de <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=7>

Arntsein, S. (1969, Julio). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35 (4), 216-224.

Barrera, A. (2004), *Innovación política y participación ciudadana. El sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito*, Capítulo del libro: El rostro urbano de América Latina. Bs. As, Argentina: Clacso De:
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100930122940/3p1art1.pdf>

Bassiouni, C., Beetham, D., et al. (1998) *Democracy. Key principles, Institutionas and problems*, Geneva, IPU, Geneva.

Berger y Luckmann, (2006), *La construcción social de la realidad*, (1ed, 20a reimp), Bs. As, Argentina, Amorrortu.

Burstein, P., y Linton, A. (2002), *The impact of political parties, interest groups and social movement organizations on public policy: some recent evidence and theoretical concerns*. Social Forces 81 (2), 2002, pags. 381-408.

Cáceres, P. (2014), *Planes y Programas de Metas como innovaciones en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local. Experiencias en el marco de la Red Latinoamericana por ciudades Justas, Democráticas y Sustentables*. En Revista Pensamiento Propio, v.40, año 19, Bs. As, Argentina: Cries.

Cano, Luisa Fernanda. (2008, julio-diciembre). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 147-177.

Cohen y Arato (1992), *Sociedad civil y teoría política*, DF, México: FCE.

Cunill, N. (1991), Responsabilización por el control social, Costa Rica, Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales (FLACSO), *Cuaderno de Ciencias sociales* 128, Enero.

La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual”, Trabajo preparado para el I Seminario Internacional “Rendición de cuentas y control ciudadano en entidades territoriales”, 12-13 de Abril del 2007.

Dagnino, E. (2006), Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?, en: Isunza, E. Y Olvera, A. (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México: Ed. Porrúa.

Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*.

de Lima Marín, P. (2016), *Sistemas de gestión por resultados en el sector público: intersecciones entre política, gobernanza y desempeño en las prefecturas de Río de Janeiro y San Pablo*. Tesis de doctorado en Administración Pública y Gobierno, FGV, Sao Paulo, Brasil.

Diniz, E. (2009), *El Post-Consenso de Washington: globalización, Estado y gobernabilidad reexaminados*. Madrid, España: IELAT.

Echevarría y Romanutti, (2015), *El carácter deliberativo de las audiencias públicas: oportunidades y problemas para la participación ciudadana*. II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP).

Evans, P. (2007), *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Bogotá, Colombia: ILSA.

Fiabane, (2011), *Controle social: um novo frame nos movimentos sociais*, Tesis de maestría no publicada. San Pablo, Brasil: FGV.

Fox, (2014), *Social Accountability: what does the evidence really say?* GPSA Working paper nº 1. World Bank.

Fucks (2000), *Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social*. In: Bib, n.49, 1o, p. 79-94.

Goetz, Anne Marie, Rob Jenkins., “Hybrids forms of Accountability. Citizens Engagement in Institutions of Public-Sector oversight in India”, en *Public Management Review*, num. 3, vol. 3. 2001.

Goetz and Jenkins, Reinventing Accountability. Making Democracy Work for Human Development, New York, *International Political Economy Series*, Editor: Timothy M Shaw, 2005

Guber, R. (2001), *La etnografía, método, campo y reflexividad*, Bogotá, Colombia, Ed. Norma.

Gurza Adrian y Castello Graziela., Los agentes colectivos del control social. La doble faz de la accountability societal: ciudad de México y Sao Pablo., en: Isunza y Lavallo Gurza (coord)

(2010), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, DF, México: CIESAS.

Hellman, J., y Kaufmann, D. (2001) *La captura del Estado en las economías en transición*, en *Finanzas y Desarrollo*, vol. 38, núm. 3, FMI.

Hernández, Andrés, *Sociedad civil, control social y rendición de cuentas en la gestión pública. Aproximación conceptual y análisis de experiencias*, Ponencia presentada en el Evento Internacional “transparencia en la gestión de lo público”, Quito 1 al 3 de Octubre – Ecuador, 2008.

(2010), *Notas de clase. Sociedad y desarrollo*, Bogotá, Colombia: Cider.

Hernández y Flórez (2010) *Gobernanza ambiental, trayectoria institucional, organizaciones sociales en Bogotá: 1991-2010*. Informe de investigación beca ASCDI. Documento sin publicar.

Hernández y Flórez (2011), “Análisis y estudio de experiencias de accountability social en América Latina”, Informe de investigación Fundación Corona y Avina Américas.

Hernandez Quiñones y Arciniegas Muñoz, (2011) *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en San Pablo, México DF, Caracas y Bogotá*. Bogotá, Colombia: Ed. Uniandes.

Hevia, Felipe (2007), *¿Qué es la contraloría social? ¿qué se puede hacer en Chile? Aclaración Conceptual para iniciar la discusión*, Documento borrador preparado para Genera, 2007.

Hevia, F. (2007), *El caso de la contraloría social*, en <http://www.fundar.org.mx/pdf/>.

Isunza y Lavalle Gurza (coord) (2010), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, DF, México: CIESAS.

Isunza y Olvera (coord.) (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, México: CIESAS/UV/MA Porrúa.

Kriesi, Hans. “La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político”, en: Dough McAdam. John D. McCartby, y Mayer N Zald (Edi) (2009), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid.

Manin, B. (1997) *Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press.

Manin, B., Przeworski, A. and Stokes, S., eds. (1999) *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.

McGee R. and Gaventa J. (2010) *Review of impact and effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Synthesis Reports*, Prepared for the Transparency and Accountability Initiatives Workshop Institute of Development Studies.

Mayntz, Streeck (2003), *Die Reformierbarkeit der Demokratie*, Frankfurt, Alemania, Ed. Campus Verlag. Capítulo de Crouch, C., *Institutions within which real actors innovate*, págs 71-100.

Mejia Acosta, A. (2010), *Democratic Accountability and Service Delivery – A Desk Review –* International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA, Institute of Development Studies.

Meyer y Rowan, (1997), *Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony*, American Journal of Sociology, 83. Tomado de: Powel y Dimaggio, (1999), *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, DF, México, FCE.

Mouffe, Ch. (2015), *Democracia y representación; una perspectiva agonista*. En: *Democracia participativa e izquierdas*. Minnaert y Endara (coords), Ecuador: FES-ILADIS.

Newell Peter and Wheeler Joanna., “Rights, resources and the politics of accountability: an introduction”, in: Newell Peter, Rights, Resources and The Politics of Accountability Claiming Citizenship: Rights, Participation and Accountability, Peter Newell and Joanna Wheeler, August 2006.

O'Donnell, G. (2007), *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Argentina: Edición Prometeo libros.

O'Donnell, G., (1994) *Delegative Democracy*, *Journal of Democracy*, Vol 5, No. 1: John Hopkins University Press.

Osizlak, O. (1980), *Estado, planificación y burocracia: los “procesos de implementación” de políticas en algunas experiencias latinoamericanas*, DF, México: Inap.

Paulani, L. (2016), Entrevista realizada por el autor en San Pablo, el 29 de julio de 2016.

Peruzzotti, E. (2008), *Marco conceptual de la rendición de cuentas*, ponencia para OLACEFS, Bs. As., Argentina.

Peruzzotti, E. (2009), *El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de américa latina*. UNRISID, consultado a través de www.academia.edu/4983823/

Peruzzotti Enrique y Smulovitz Catalina (edit)., *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires 2002.

Ricoeur, P., (2003). *El conflicto de las interpretaciones: ensayos de hermenéutica* (No. 1). Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina: FCE

Romanuti, Virginia, "Instrumentos de rendición de cuentas y participación ciudadana. Aprendizajes en América Latina". Documento de trabajo, con el apoyo de la Fundación Avina, para la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2012.

Romanuti, Virginia, "Plan de metas en Córdoba. Una experiencia de incidencia colectiva". Documento de trabajo con el apoyo de Fundación Avina, para la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Córdoba, 2012.

Romanutti, V. (2012). Plan de Metas en Córdoba, una experiencia de incidencia colectiva, Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Fundación AVINA, Córdoba, Argentina.

Rowe, G. y Frewer (2000), *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation*. Science, Technology and Human Values. Vol. 25. No.1. Winter.

Schedler, A. (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia núm. 3, México, IFAIPG.

Selsznick, P (1949) , *TVA and the Grass Roots*", Los Angeles, EEUU: Univ Of California Press.

Smulovitz, Catalina., "Judicialización y accountability social", trabajo presentado en el XXII International Conference de Latin American Studies Association- Washington D.C. Sep , 2001.

Smulovitz, Catalina., "Organizaciones que invocan derechos sociedad civil y representación en Argentina", en: Bernardo Sorj y Miguel Darcy de Oliveira, Sociedad Civil y democracia en América Latina. Crisis y reinención de la política, Ediciones, Instituto Fernando Enrique Cardoso, Sau Pablo, 2007

Stake, R (1994), *The art of case study research*, London, Uk, Sage Publications.

Tarrow, Sidney., "Estado y Oportunidades: La estructuración política de los movimientos sociales", en: Dough McAdam. John D. McCartby, y Mayer N Zald (Edi), Movimientos sociales: perspectivas comparadas, Madrid, 1999.

Vargas Cuéllar (2010), *Niveles de participación ciudadana en las políticas públicas: una propuesta para el estudio de mecanismos institucionales de participación*, en Revista Académica de Investigación, UASLP, n°2. San Luis Potosí, México.

Zurbriggen, C. (2006), *El institucionalismo centrado en los actores, una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas*, Revista de Ciencia Política, v.6, Uruguay.

Recursos web:

<http://www.sanmartincomovamos.com.ar/que-estamos-haciendo/plan-de-metas-de-gobierno/ordenanza-927111-plan-de-metas-de-gobierno/>

http://www.nuestracordoba.org.ar/documentos/Ord11942_PLAN_DE_METAS.pdf

<http://colombia-huila.gov.co/apc-aa-files/39383930343664306465323462363735/29-260-documento-base-29-260.pdf>

CEPALSTAT (2013): <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>. Medina Vázquez, Javier, Steven Becerra y Paola Castaño (2012), "Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Versión taquigráfica de la sesión de aprobación de la ordenanza del Plan de Metas en Córdoba:

http://www.nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/Version_Taquigrafica_sesion_plan_de_metas.pdf

OEA, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10.pdf

Informe del CCE "Así no va más":

https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjvlarYo7HTAhUMjpAKHcZLBXUQFggiMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cea.unc.edu.ar%2Facaderc%2Fdiagnostico-y-propuestas-de-reforma-politico-electoral-de-la-provincia-de-cordoba%2Fat_download%2Ffile&usg=AFQjCNFk9rClhiDa3GIJ_i7Coc4cBcuIgg&cad=rja

ANEXO I

GLOSARIO:

AP: Audiencia Pública

CPPO: Ciclo Participativo de Planificación e Orcamento.

CPOP: Consejo Participativo de Orcamento e Planificación

ISPS: Instituto Sao Paulo Sustentável

LDO: Lei de Diretrizes Orcamentarias

PDE: Plano Director Estratégico

PdM: Plan o Programa de Metas

CCPM: Conselho Consultivo do Programa de Metas

RNSP: Rede Nossa Sao Paulo

MNSP: Movimento Nossa Sao Paulo

RNC: Red ciudadana Nuestra Córdoba

RdC: Rendición de Cuentas

AIP: Acceso a la Informació Pública.

DEM: Departamento Ejecutivo Municipal

CD: Concejo Deliberante.

UCR: Unión Cívica Radical

FC: Frente Cívico (Partido político)

SEMPLA: Secretaría Municipal de Planeamiento e Gestao.

ANEXO II

La norma cordobesa:

ORDENANZA N° 11942

EL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

SANCIONA CON FUERZA DE ORDENANZA:

PLAN DE METAS DE GOBIERNO.

DEFINICIÓN.

Art. 1º.- INSTITÚYESE el Plan de Metas de Gobierno como Instrumento de Planificación e Información Ciudadana, mediante el cual el Intendente al iniciar un nuevo período de Gobierno, presenta las metas de su Programa de Gestión, estableciendo las acciones estratégicas, los indicadores y objetivos cuantitativos y/o cualitativos, para cada área de la Administración Pública Municipal y zona geográfica de la ciudad, informando anualmente sobre la evolución de los mismos.-----

CONTENIDO.

Art. 2º.- El contenido mínimo del Plan de Metas está integrado por:

Inc. a) Las principales líneas de actuación estratégicas a implementar durante su mandato y el detalle de las acciones a concretar a mediano y corto plazo.

Inc. b) Los objetivos propuestos para cada uno de los sectores de la administración, con su cuantificación específica, cuando su naturaleza lo permita.

Inc. c) Los indicadores e índices que habrán de utilizarse para la evaluación del cumplimiento de cada objetivo propuesto.

Los objetivos, indicadores e índices se presentan al menos en las áreas de obras y servicios públicos, administración pública, salud, acción social, ambiente, cultura, educación, turismo, participación vecinal y desarrollo económico.

De acuerdo a la naturaleza de las prestaciones se presentan en forma global para todo el territorio municipal o en forma desagregada por el ámbito de actuación territorial, por jurisdicción de cada Centro de Participación Comunal.-----

PRESENTACIÓN. PLAZOS.

Art 3.- El Gobierno antes de cumplirse ciento veinte (120) días corridos, a partir de su asunción, pudiendo prorrogar este plazo por treinta (30) días corridos, debiendo en este caso informar al Concejo Deliberante antes del vencimiento del primer plazo. Puede

presentar el Plan de Metas al brindar el informe de apertura de Sesiones Ordinarias, previsto en el Art. 86º, inc. 5 de la Carta Orgánica Municipal.

Debe asimismo, presentar Informes de cumplimiento anual del Plan de Metas, antes del diez (10) de Marzo de cada año, los que pueden ser presentados al brindar el informe, previsto en el párrafo anterior.-----

DIFUSIÓN.

Art. 4º.- El Plan de Metas de Gobierno debe tener amplia difusión, de manera que asegure y garantice el conocimiento, evaluación y control por parte de la ciudadanía.

Debe ser publicada en el Boletín Municipal y en los sitios Web del Departamento Ejecutivo y del Concejo Deliberante, dentro de los treinta (30) días corridos de su presentación.-----

AUDIENCIA PÚBLICA.

Art. 5º.- El Concejo Deliberante como Órgano de Contralor del cumplimiento de la presente Ordenanza, insta al conocimiento del Plan de Metas de Gobierno, por parte de los vecinos en general, organizaciones sociales, académicas y profesionales.

El Plan de Metas de Gobierno y los Informes de cumplimiento anual deben remitirse al Concejo Deliberante para su conocimiento y seguimiento ulterior; quien debe realizar, dentro del plazo de sesenta (60) días corridos de su presentación, una Audiencia Pública informativa a tales efectos, según lo preceptuado en la Ordenanza N° 11.709 y sus modificatorias, debiendo participar el Intendente Municipal, como miembro informante.

Las sugerencias realizadas por los vecinos e instituciones intermedias son elevadas al Departamento Ejecutivo Municipal para su conocimiento.-----

MODIFICACIONES Y CORRECCIONES.

Art. 6º.- El Departamento Ejecutivo Municipal, puede realizar modificaciones, debidamente justificadas y fundadas al Plan de Metas de Gobierno, las que deberán ser remitidas para el conocimiento por parte del Concejo Deliberante, debiendo promoverse la plena difusión pública.-----

SEGUIMIENTO.

Art. 7º.- El Concejo Deliberante verifica el cumplimiento de la presentación del Plan, de los informes anuales y de los contenidos mínimos, establecidos en el Art. 2º de la presente. Puede formular propuestas o recomendaciones, solicitar informes ampliatorios y aclaratorios y sugerir medidas, para mejorar el proceso de evaluación de cumplimiento del

Plan.-----

INCUMPLIMIENTO. EFECTOS.

Art. 8º.- El incumplimiento de la presentación del Plan de Metas de Gobierno, en debido tiempo y forma, de los Informes Anuales o la falta de realización de las Audiencias Públicas informativas, configuran seria irregularidad.-----

Art. 9º.- COMUNÍQUESE, publíquese, dése copia al Registro Municipal y ARCHÍVESE.-----

DADA EN SALA DE SESIONES DEL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA, A LOS DOS DÍAS DEL MES DE JUNIO DE DOS MIL ONCE.-----

MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA CORDOBESA:

Primera modificación de la Ordenanza de Córdoba.

CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

ORDENANZA N° 12469

EL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

SANCIONA CON FUERZA DE ORDENANZA

Art. 1º. MODIFÍCASE el Art. 3º de la Ordenanza N° 11.942 el que quedará redactado de la siguiente forma:

“PRESENTACION.PLAZOS.

Art. 3º.- EL Intendente Municipal presenta al Concejo Deliberante, el Plan de Metas de Gobierno antes de cumplirse ciento veinte (120) días corridos, a partir de su asunción, pudiendo prorrogar este plazo por treinta (30) días corridos, debiendo en este caso informar al Concejo Deliberante antes del vencimiento del primer plazo.

Puede presentar el Plan de Metas al brindar el informe de apertura de sesiones ordinarias, previsto en el Art. 86º inc. 5. de la Carta Orgánica Municipal.

Debe así mismo, presentar informes de cumplimiento anual del Plan de Metas, antes del 10 de Marzo de cada año, los que pueden ser presentados al brindar el informe, previsto en el párrafo anterior.

Durante el último año de gestión deberá presentarse antes de cumplirse quince

(15) días corridos a la fecha de expiración del mandato, un informe de Plan de Metas Final que contemple tanto las metas acumuladas desde la última presentación efectuada, como así también las metas acumuladas durante toda la Gestión. En este caso la Audiencia Pública prevista en el Art. 5° de la presente Ordenanza será facultativa del Concejo Deliberante.”-----

Art. 2°.- COMUNÍQUESE, Publíquese, dése copia al Registro Municipal y ARCHÍVESE.-
DADA EN SALA DE SESIONES DEL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE
CÓRDOBA, A LOS CUATRO DÍAS DEL MES DE NOVIEMBRE DE DOS MIL QUINCE.
t.m.

ANEXO III

Enmienda a Lei Orgânica San Pablo.

“Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo

(Projeto de emenda à LOM Nº 08/07)

(Lideranças partidárias)

-

Acrescenta dispositivo à Lei Orgânica do Município de São Paulo, instituindo a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo.

A Câmara Municipal de São Paulo promulga:

Art. 1º Fica acrescentado ao art. 69 da Lei Orgânica do Município de São Paulo o artigo 69-A, com a seguinte redação:

"Art. 69 - A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterá as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 1º O Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade no dia imediatamente seguinte ao do término do prazo a que se refere o "caput" deste artigo.

§ 2º O Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras.

§ 3º O Poder Executivo divulgará semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas.

§ 4º O Prefeito poderá proceder a alterações programáticas no Programa de Metas sempre em conformidade com a lei do Plano Diretor Estratégico, justificando-as por escrito e divulgando-as amplamente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.

§ 5º Os indicadores de desempenho serão elaborados e fixados conforme os seguintes critérios:

- a) promoção do desenvolvimento ambientalmente, socialmente e economicamente sustentável;
- b) inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais;
- c) atendimento das funções sociais da cidade com melhoria da qualidade de vida urbana;
- d) promoção do cumprimento da função social da propriedade;
- e) promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana;

f) promoção de meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas;
g) universalização do atendimento dos serviços públicos municipais com observância das condições de regularidade; continuidade; eficiência, rapidez e cortesia no atendimento ao cidadão; segurança; atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e equipamentos; e modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população.

§ 6º Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo."

Art. 2º Ficam acrescentados ao art. 137 da Lei Orgânica Municipal os §§ 9º e 10, com as seguintes redações:

"§ 9º As leis orçamentárias a que se refere este artigo deverão incorporar as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 10. As diretrizes do Programa de Metas serão incorporadas ao projeto de lei que visar à instituição do plano plurianual dentro do prazo legal definido para a sua apresentação à Câmara Municipal."

Art. 3º Esta emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo entra em vigor na data de sua publicação.

-

Publicada na Secretaria Geral Parlamentar da Câmara Municipal de São Paulo, em 26 de fevereiro de 2008"

ANEXO IV

Estatuto de fundación del Instituto San Pablo Sustentable.

100. 87.1. MICROFILM No. 12.196

ATA DE ASSEMBLÉIA GERAL DE CONSTITUIÇÃO DO INSTITUTO SÃO PAULO SUSTENTÁVEL

Em 22 (vinte e dois) dias do mês de janeiro do ano de dois mil e sete, reuniram-se, na Rua Francisco Leão, 469, conjunto 1407, Pinheiros, no município de São Paulo, Estado de São Paulo, às 9:00h, as pessoas abaixo assinadas, com o propósito de promoverem a constituição do Instituto São Paulo Sustentável. Assumiu a presidência dos trabalhos o **Sr. Guilherme Peirão Leal**, brasileiro, divorciado, administrador de empresas, portador da cédula de identidade 4.105.990-6-SSP-SP, inscrito no CPF sob nº 383.599.108-63, residente e domiciliado nesta Capital, com escritório na Rua da Amauri, 255 4º andar, que convidou a mim, **Sr. Ricardo Young Silva**, para secretária-lo. Iniciados os trabalhos o Presidente apresentou os fundamentos para a constituição de uma associação, sem fins econômicos, com objetivo de apoiar movimentos, iniciativas, projetos e programas que promovam o desenvolvimento sustentável, econômico, social e ambiental urbano, em especial na cidade de São Paulo. O Sr. Presidente ainda explicou que a associação será constituída nos moldes exigidos pela Lei federal nº 9.790/99, a fim de, posteriormente, ser requerida a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP. À vista disso, o Sr. Presidente propôs a criação da associação denominada "INSTITUTO SÃO PAULO SUSTENTÁVEL". Colocada em votação a matéria, foi aprovada por unanimidade dos presentes. Em seguida, o Sr. Presidente colocou em discussão e votação o projeto do Estatuto, que integra esta Ata como **ANEXO I**. Após leitura e discussão, restou aprovado o Estatuto do "INSTITUTO SÃO PAULO SUSTENTÁVEL" pela unanimidade dos presentes. Ato contínuo, na forma prevista no artigo 35 do Estatuto Social, foram ratificados os membros que compoem inicialmente o Conselho Deliberativo, a saber: como Presidente: **Guilherme Peirão Leal**, acima qualificado, e como Conselheiro: **Ricardo Young Silva**, brasileiro, divorciado, empresário, portador da Cédula de identidade RG nº 9.087.904-SSP/SP, inscrito no CPF sob nº 012.578.418-07, residente e domiciliado em São Paulo-SP, na Rua São Benedito, 931, ap. 61, Santo Amaro, CEP 04735-000. A seguir, foram propostos os nomes que integrarão a primeira Diretoria e o primeiro Conselho Fiscal do Instituto, cujo mandato, segundo o Artigo 17, parágrafo primeiro do Estatuto, será de 3 (três) anos, contados a partir desta data. Por deliberação unânime da Assembleia foram eleitos para a Diretoria: Diretor Presidente: **Oded Grajew**, brasileiro, solteiro, engenheiro, portador da Cédula de Identidade RG nº 2.984.423-SSP-SP, inscrito no CPF sob nº 070.777.508-68, residente e domiciliado em São Paulo-SP, na Rua Dr. Abreu Sodré, 73, Pacaembu, CEP 01235-030, que será contratado com vínculo empregatício; Diretor Administrativo: **Francisco José Aguiar de Cunto**, brasileiro, casado, engenheiro, portador da Cédula de Identidade RG nº 6.714.108-SSP-SP, inscrito no CPF sob nº 055.480.018-76, residente e domiciliado em São Paulo-SP, com escritório na Rua Jerônimo da Veiga, 428 - Cj. 102, Itaim, CEP 04536-001. Para o Conselho Fiscal: 1) Conselheiro **Wander Rodrigues Telles**, brasileiro, casado, auditor, portador da Cédula de identidade RG nº 462.247-SSP-DF, inscrito no CPF sob nº 153.211.501-68, residente e domiciliado em Campinas-SP, na Av. José de Souza Campos, 243 - 10 andar - Bairro Cambuí - CEP 13025-320; 2) Conselheiro **Joaquim Manhães Moreira**, brasileiro, casado, advogado, portador da Cédula de identidade RG nº 6.095.927-SSP/SP, inscrito no CPF/MF

sob nº 643.925.388-34, residente e domiciliado em São Paulo-SP, na Rua São Domingos Sávio, Nº 137 - Ap. 41 - Bl. HC - Edif. Henry Cromwell - Alto de Pinheiros - CEP 05455-040; 3) Conselheira **Vilma Peramezza**, brasileira, divorciada, advogada, portadora da Cédula de identidade RG nº 2.853.080-9-SSP/SP, inscrita no CPF sob nº 391.502.918-15, residente e domiciliada em São Paulo-SP, na Rua Martinico Prado, 361 - apt 142 - Santa Cecília - CEP 01224-010. Os cargos que ficaram vagos serão preenchidos oportunamente. Os Diretores e Conselheiros foram declarados eleitos e empossados. O Drs. Renato Darcy de Almeida e Marcos Minichillo de Araújo, como advogados responsáveis, inseridos na OAB/SP sob nº 7.315 e 130.603, respectivamente, declararam ter revisto o Estatuto e o teor desta Ata, e afirmaram estar na conformidade da lei. Assim, proclamada a constituição do INSTITUTO SÃO PAULO SUSTENTÁVEL e eleitos e empossados os membros de sua Diretoria e do Conselho Fiscal, o Presidente da Assembleia deu por encerrados os trabalhos, autorizando a extração de cópias autênticas desta ata, que serão firmadas pelo Presidente e por mim, *Secretário*, que também fiquei autorizado a requerer e firmar todos os atos e procedimentos pertinentes ao registro e inscrições fiscais que se façam necessários à formalização legal do Instituto.

São Paulo, 22 de janeiro de 2007

Presidente e Secretário: Guilherme Peirão Leal e Ricardo Young Silva.

Membros fundadores presentes que assinaram o livro de Atas: Guilherme Peirão Leal e Ricardo Young Silva.

Membros da Diretoria: Francisco José Aguiar de Cunto e Oded Grajew.

Membros do Conselho Fiscal: Wander Rodrigues Telles, Joaquim Manhães Moreira e Vilma Peramezza.

A presente constitui cópia autêntica da Ata da Assembleia de Constituição, aprovação dos Estatutos e ratificação do Conselho Deliberativo e eleição da Diretoria e do Conselho Fiscal do Instituto São Paulo Sustentável, realizada aos 22 de janeiro de 2007.

São Paulo, 22 de janeiro de 2007
9-11-144
Guilherme Peirão Leal
Presidente da Assembleia
Ricardo Young Silva
Secretário da Assembleia
Renato Darcy de Almeida
OAB/SP 7.315
Marcos Minichillo de Araújo
OAB/SP 130.603
Tabela de Notas de São Paulo

Fuente: nossasaopaulo.org.br

ANEXO V

Termómetro de “Agenda2012”

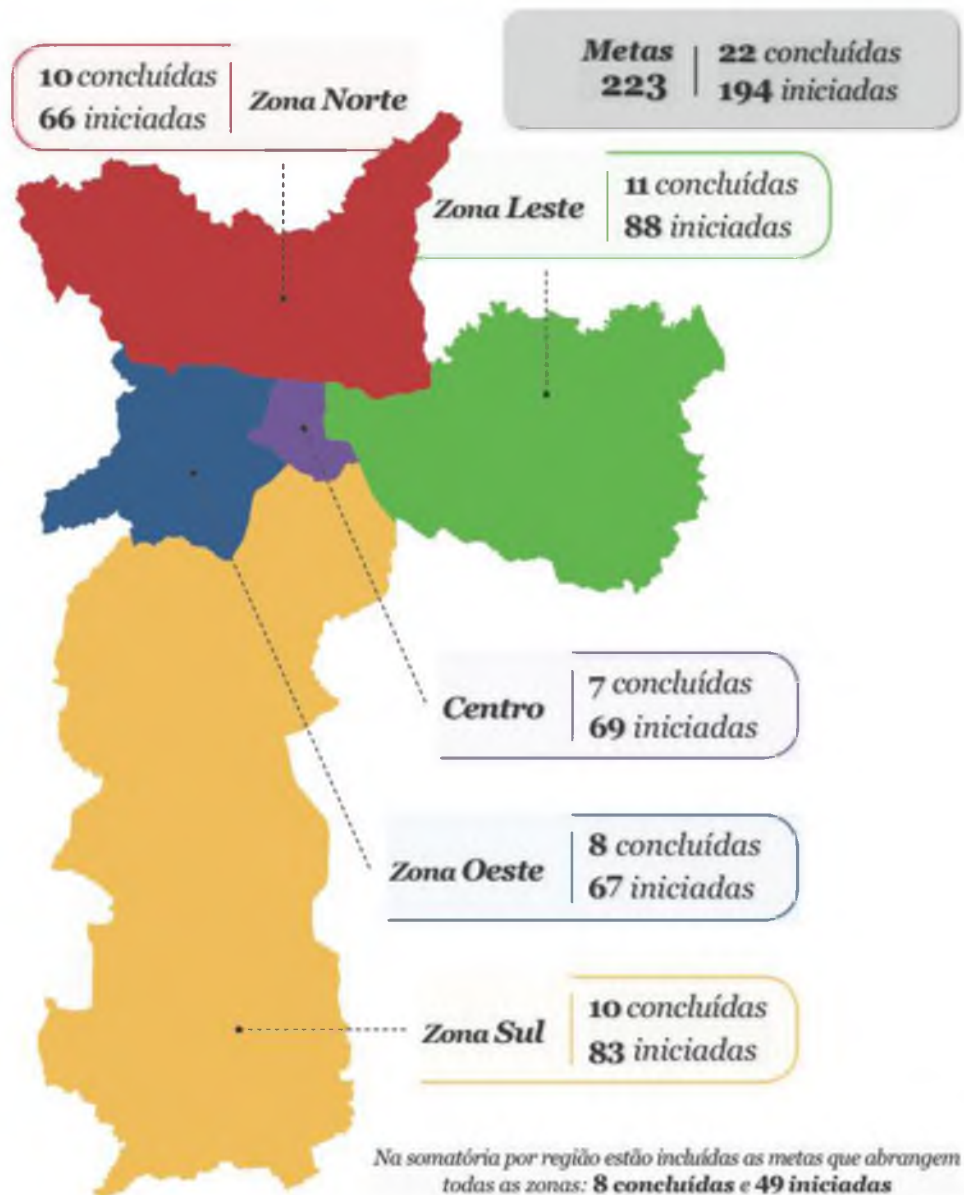
CRITÉRIOS	31/12/2009 (12 meses)	30/06/2010 (18 meses)	31/12/2010 (24 meses)
CUIDADO	menor ou igual a 14,99%	menor ou igual a 22,49%	menor ou igual a 29,99%
ATENÇÃO	entre 15% e 24,99%	entre 22,5% e 37,49%	entre 30% e 49,99%
ADEQUADO	maior ou igual a 25%	maior ou igual a 37,50%	maior ou igual a 50%

Fuente: Relatório 2010. PMSP.

ANEXO VI

Informe de metas cumplidas por región.

Agenda 2012 – 2 anos do programa de metas da cidade



12

Fuente: Agenda 2012. Relatorio Anual 2010. Prefectura de San Pablo.

ANEXO VII

Metodología de Fases y Definiciones para el monitoreo del 2º Programa de Metas de San Pablo.

Tipo 1: Construção de equipamento - Fase		Peso	Marco inicial	Etapas Intermediárias	Marco Final
Definição de Terreno		10%	Identificação da área	Estudo de viabilidade, desapropriações	Aprovação do terreno
Projeto Básico		5%	Identificação dos elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra		Documentação dos elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra
Garantia da fonte de financiamento		10%	Contrato, Convênio ou outro instrumento assinado / Empenho realizado / Aprovação da despesa pelo Conselho gestor do Fundo		
Licenciamento		5%	Solicitação da primeira licença protocolada		Última licença necessária concedida
Licitação da obra		10%	Publicação do edital		Assinatura do contrato
Obras - Fase 1		20%	Canteiro, Serviços Preliminares, Terraplenagem, Fundações, Estruturas, Remanejamento de interferências		
Obras - Fase 2		35%	Fechamentos, Cobertura, Instalações Prediais, Instalações Especiais, Paisagismo, Ligação de serviços (Água, Luz, Esgoto, Gás).		
Estruturação para funcionamento		5%		Recursos Humanos, mobiliário, equipamentos, telefonia, informática etc.	Funcionamento pleno
Tipo 2: Obra de infra-estrutura - Fase		Peso	Marco inicial	Etapas intermediárias	Marco Final
Projeto Básico		5%	Identificação dos elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra		Documentação dos elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra
Garantia da fonte de financiamento		20%	Contrato, Convênio ou outro instrumento assinado / Empenho realizado / Aprovação da despesa pelo Conselho gestor do Fundo		
Licitação da obra		5%	Publicação do edital		Assinatura do contrato

Licenciamento		5%	Solicitação da primeira licença protocolada		Última licença necessária concedida
Desapropriação		25%	Publicação do Decreto de Utilidade Pública (DUP)		Imissão de posse
Obras de infraestrutura Fase 1		10%	Emissão da ordem de serviço, Projeto Executivo, Canteiro, Serviços Preliminares, Remanejamento de interferências		
Obras de infraestrutura Fase 2		30%	Demolições, Terraplenagem, Fundações, Estruturas, Pavimentação, Equipamentos, Paisagismo		
Tipo 3: Novo equipamento em imóvel alugado - Fase		Peso	Marco inicial	Etapas intermediárias	Marco Final
Identificação do imóvel		25%	Processo de busca		Regularização de imóvel
Contrato de Aluguel		5%	Vistoria		Procedimento de contratação concluído
Garantia da fonte de financiamento		15%	Contrato, Convênio ou outro instrumento assinado / Empenho realizado / Aprovação da despesa pelo Conselho gestor do Fundo		
Obras - Reforma		25%	Início das obras		Vistoria e ateste
Implantação de estrutura		30%	Mobiliário, equipamentos, telefonia, informática etc.		
Tipo 4: Equipamento readequado - Fase		Peso	Marco inicial	Etapas intermediárias	Marco Final
Projeto de Readequação		10%	Identificação dos elementos necessários e suficientes para readequar o espaço		Documentação dos elementos necessários e suficientes para readequar o espaço

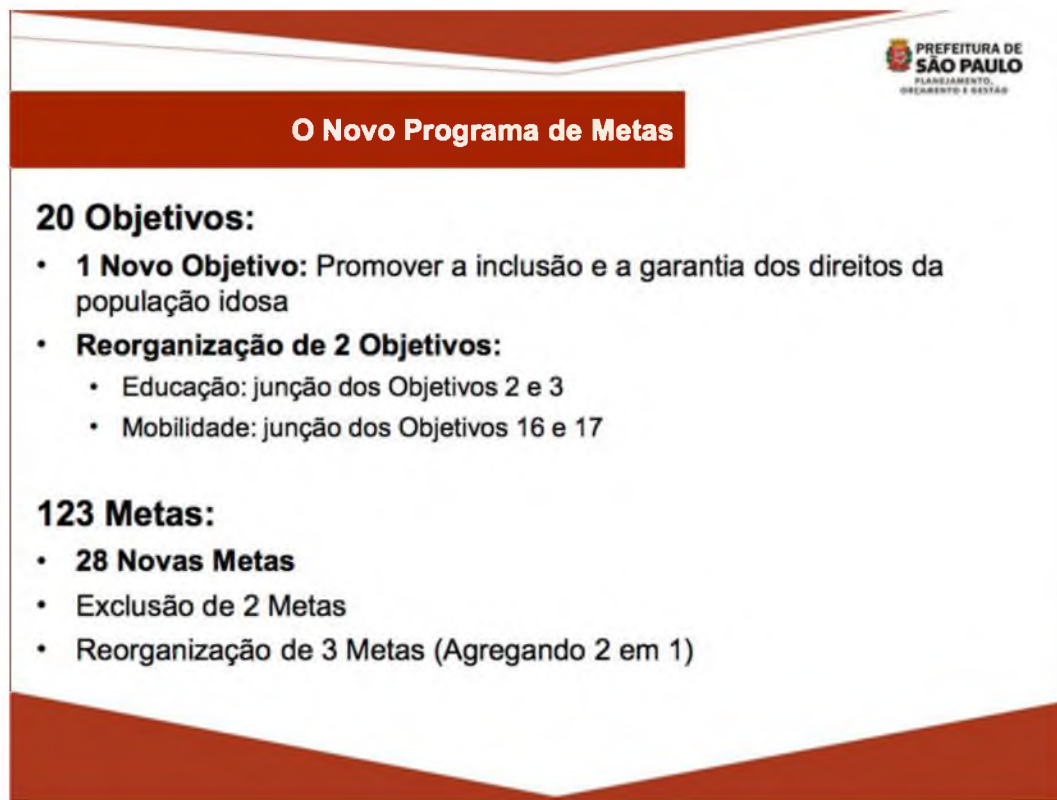
Garantia da fonte de financiamento	10%	Contrato, Convênio ou outro instrumento assinado / Empenho realizado / Aprovação da despesa pelo Conselho gestor do Fundo		
Licitação da obra	10%	Publicação do edital		Assinatura do contrato
Obras de readequação	45%	Início das obras		Vistoria e ateste
Implantação de estrutura	25%	Mobiliário, equipamentos, telefonia, informática etc.		
Tipo 5: Novo órgão ou estrutura administrativa - Fase	Peso	Marco inicial	Etapas intermediárias	Marco Final
Construção de instrumentos normativos e/ou do modelo de gestão	30%	Elaboração de minutas / organogramas / fluxos / modelo de governança		
Aprovação dos instrumentos normativos e/ou do modelo de gestão	35%	Envio para aprovação		Aprovação em todas as instâncias competentes
Infraestrutura e equipamentos	35%	Viabilização do local de funcionamento		Mobiliário, equipamentos, telefonia, informática, etc.
Tipo 6: Novo sistema - Fase	Peso	Marco inicial	Etapas intermediárias	Marco Final
Definição de escopo do sistema	5%	Início da especificação do limite no qual os recursos do sistema podem ser utilizados		Documentação do escopo concluída
Garantia da fonte de financiamento	10%	Contrato, Convênio ou outro instrumento assinado / Empenho realizado / Aprovação da despesa pelo Conselho gestor do Fundo		
Desenvolvimento do sistema - Etapa 1	25%	Início da elaboração da arquitetura do sistema		Codificação do sistema concluída

Desenvolvimento do sistema - Etapa 2	40%	Início dos testes de protótipos ou projetos pilotos		Aprovação dos protótipos ou projetos pilotos
Definição do modelo de gestão/de funcionamento	5%	Articulações e tratativas para elaboração do modelo de gestão/de funcionamento		Aprovação e documentação do modelo de gestão
Homologação	15%	Início do processo de aprovação do sistema		Sistema em operação
Tipo 7: Ato normativo - Fase	Peso	Marco inicial	Etapas intermediárias	Marco Final
Estudos e diagnósticos iniciais	15%	Realização de estudos, diagnósticos		
Elaboração da minuta	15%	Elaboração de minuta de documento normativo		
Consultas Públicas	20%	Processo de consultas para aperfeiçoamento da minuta de instrumento jurídico		
Aprovação técnica e elaboração da minuta final	20%	Aprovação e adequação das contribuições vindas do processo de consulta pública, preparando a redação final da proposta normativa		
Análise e Aprovação dos instrumentos normativos	30%	Envio para aprovação		Aprovação em todas as instâncias competentes

Fuente: Documento sobre “Metodología de fases y definiciones del PdM”, disponible en abril de 2016 en el sitio de la Prefectura de San Pablo.

ANEXO VIII

Modificaciones 2º PdM a partir de las AP:



PREFEITURA DE SÃO PAULO
PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

O Novo Programa de Metas

20 Objetivos:

- **1 Novo Objetivo:** Promover a inclusão e a garantia dos direitos da população idosa
- **Reorganização de 2 Objetivos:**
 - Educação: junção dos Objetivos 2 e 3
 - Mobilidade: junção dos Objetivos 16 e 17

123 Metas:

- **28 Novas Metas**
- Exclusão de 2 Metas
- Reorganização de 3 Metas (Agregando 2 em 1)



PREFEITURA DE SÃO PAULO
PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

O Novo Programa de Metas

Objetivo 19: Promover a participação, a transparência e o controle social na administração pública municipal

- 113. Criar o Conselho da Cidade, o Conselho Municipal de Transportes e mais 6 novos Conselhos Temáticos
- 114. Criar Conselhos Participativos nas 32 Subprefeituras
- 115. Realizar 44 Conferências Municipais Temáticas
- 116. Implantar o Gabinete Digital, como instrumento de transparência e participação social
- 117. Fortalecer os Órgãos Colegiados Municipais, dotando-os de infraestrutura e gestão adequadas para a realização das atribuições previstas em lei
- 118. [Implantar o Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo](#)
- 119. [Implementar o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento](#)

Fuente: Apresentação versão final participativa, PMSP.

Forma de publicación de las modificaciones del 2º PdM en documento papel.

Modificaciones en el Eje 3.

Eixo 3 Gestão descentralizada, participativa e transparente

Uma gestão pública com forte compromisso com os direitos sociais e com a prestação efetiva e acessível de serviços e promoção do desenvolvimento econômico, de modo a garantir o atendimento das necessidades que o crescimento impulsionado nos setores produtivos, deve

contemplar o diálogo e a participação como eixos de governo, visando a construção de um sistema municipal de participação social, e ser implementado igualmente dentro com a transparência de governo de gestão. Por outro lado, nossa cidade está a guisa de São Paulo participativa e transparente exigem descentralização. Trazem em suas práticas que organizam os cidadãos, objetivos desta Programação, bem como as metas que devem ser realizadas cada um deles:

Objetivo 18: Aproximar a Prefeitura do cidadão, descentralizando e modernizando a gestão, aumentando a qualidade dos espaços e serviços e reduzindo o tempo de espera no atendimento e na resposta às demandas

INDICADORES	Indicador de Resultado	Unidade	Meta	Objetivo	Resultado
Índice de satisfação da população com a gestão municipal	75	%	80	2016	80

Metas afins:

- 18.1. Criar o Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC)
- 18.2. Ampliar e modernizar os serviços oferecidos por meio de telas
- 18.3. Criar a rede pública de informação
- 18.4. Integrar os sistemas de informação dos diversos órgãos municipais à rede CAC

Metas afins:

- 18.5. Criar o Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC)
- 18.6. Ampliar e modernizar os serviços oferecidos por meio de telas
- 18.7. Criar a rede pública de informação
- 18.8. Integrar os sistemas de informação dos diversos órgãos municipais à rede CAC

Objetivo 19: Promover a participação, a transparência e o controle social na administração pública municipal

INDICADORES	Indicador de Resultado	Unidade	Meta	Objetivo	Resultado
Índice de participação da população em atividades de transparência	75	%	80	2016	80

Metas afins:

- 19.1. Criar o Conselho da Cidade, o Conselho Municipal
- 19.2. Implementar o mais o Conselho Municipal
- 19.3. Criar Conselho Participativo nas 12 subprefeituras
- 19.4. Realizar as Conferências Municipais Temáticas
- 19.5. Implementar o Conselho Digital, com mecanismos de participação social

Metas afins:

- 19.6. Promover os Órgãos Colegiados Municipais, dentro de um de infraestrutura e gestão adequada para realização das atividades previstas em lei
- 19.7. Implementar o Conselho de Indígenas da Cidade de São Paulo
- 19.8. Implementar o Conselho Participativo de Planejamento e Orçamento

Objetivo 20: Realizar o marco regulatório do desenvolvimento urbano de forma participativa

INDICADORES	Indicador de Resultado	Unidade	Meta	Objetivo	Resultado
Índice de participação da população em atividades de planejamento urbano	75	%	80	2016	80

Metas afins:

- 20.1. Atualizar o Plano Diretor Estratégico
- 20.2. Atualizar o Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo

Metas afins:

- 20.3. Realizar os Planos Regionais Estratégicos
- 20.4. Atualizar a Operação Urbana Consorciada, a Lei de Operação Urbana Consorciada e iniciar os estudos de projeto para a Lei

Fuente: Programa de Metas 2013-2016. Versión final participativa. PMSP.

ANEXO IX

Plano de Metas para as Periferias.



**Cidade de
São Paulo**

**Plano de Metas
para as
Periferias
2017 - 2020**

**REALIZAÇÃO DE DEBATES COM CANDIDATOS(AS)
A PREFEITO(A)**

É muito importante a realização de Debates Públicos com os Candidatos e Candidatas a Prefeito(a) nos Bairros, para que as Comunidades de todas as Periferias de São Paulo tenham a oportunidade de conhecer de perto as propostas de cada um(a) deles(as).
Através de debates abertos, a população terá a oportunidade de questioná-los(as) sobre suas propostas para as áreas de Educação, Saúde, Cultura, Transporte e Moradia dentre outras.

Organize Debate no seu Bairro.

**Debate com Candidatos(as) a Prefeito(a)
Em Ermelino Matarazzo - Zona Leste
Dia 19 de Agosto de 2016 às 19h00
No Salão da Igreja São Francisco de Assis
Rua Miguel Rachid, 997
Venha participar e traga sua comunidade.**

Fuente: ejemplar obtenido en la reunión del 19 de agosto de 2016 en Ermelino Matarazzo.

ANEXO X

CONSEJO CONSULTIVO DEL PLAN DE METAS:

DECRETO Nº 50.996, DE 16 DE NOVIEMBRE DE 2009

Reorganiza a Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA e dispõe sobre o seu quadro de cargos de provimento em comissão, bem como cria o Conselho Consultivo do Programa de Metas.

GILBERTO KASSAB, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei.

CONSIDERANDO a necessidade de readequação das atividades afetas à Secretaria Municipal de Planejamento em face das modificações introduzidas pela Lei nº 14.879, de 7 de janeiro de 2009, conforme previsto no seu artigo 28.

D E C R E T A:

Art. 1º. A Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA, prevista no Decreto nº 46.467, de 10 de outubro de 2005, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.879, de 7 de janeiro de 2009, fica reorganizada de acordo com as normas constantes deste decreto.

CAPÍTULO I

DO ÂMBITO DE COMPETÊNCIAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

Art. 2º. Compete à Secretaria Municipal de Planejamento:

I - promover o processo de planejamento do Município;

II - articular o entrosamento entre as áreas de planejamento dos demais órgãos e entidades da Administração Municipal;

III - elaborar a proposta do Plano Plurianual e acompanhar sua execução;

IV - elaborar a proposta da Lei de Diretrizes Orcamentárias;

V - elaborar a proposta da Lei Orcamentária Anual;

VI – proceder a estudos e ações para elaboração, avaliação e revisão periódica do Programa de Metas previsto no artigo 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo, ajustando-o ao desenvolvimento da Cidade e garantindo sua compatibilidade com o Plano Diretor Estratégico, com o Plano Plurianual e com as Leis Orcamentárias Anuais;

VII - avaliar os orçamentos e acompanhar a execução orçamentária dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Município;

VIII - coordenar o Sistema Central de Planejamento e Orçamento do Município - SISPLAN, previsto no Decreto nº 45.683, de 1º de janeiro de 2005;

IX - realizar diagnósticos e estudos socioeconômicos de interesse para o planejamento municipal.

(...)

CAPÍTULO V

DO CONSELHO CONSULTIVO DO PROGRAMA DE METAS

Art. 18. Fica criado o Conselho Consultivo do Programa de Metas – CCPM, vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento, órgão autônomo de participação da sociedade civil, voltado à interlocução, disseminação de informações sobre as políticas públicas, acompanhamento e monitoramento dos objetivos, ações e metas do Programa.

Art. 19. O Conselho Consultivo do Programa de Metas será composto por integrantes da Administração Pública Municipal e de associações representativas da sociedade civil, na forma deste decreto.

Art. 20. Compete ao Conselho Consultivo do Programa de Metas:

I - colaborar com o processo de planejamento do Município;

II - zelar para que os planos integrantes do processo de planejamento e o Programa de Metas sejam compatíveis entre si e com as políticas gerais e setoriais segundo as quais o Município organiza sua ação;

III - facilitar o concurso de especialistas externos ao serviço público na tomada de decisões técnicas relativas ao planejamento municipal;

IV - apresentar sugestões e recomendações para o aperfeiçoamento da execução do Programa de Metas;

V - emitir parecer sobre questões apresentadas pelo Prefeito ou pelo Secretário Municipal de Planejamento;

VI - elaborar e aprovar seu regimento interno, disciplinando o exercício das atribuições do Conselho.

Art. 21. O Conselho Consultivo do Programa de Metas será composto por 17 (dezessete) membros, todos com seus respectivos suplentes, sendo 9 (nove) do Poder Público Municipal e 8 (oito) da Sociedade Civil, assim definidos:

I - pelo Poder Público Municipal:

a) 5 (cinco) representantes indicados pelo Prefeito;

b) o Secretário Municipal de Planejamento;

c) o Secretário Municipal de Participação e Parceria;

d) o Secretário do Governo Municipal;

e) um representante designado pela Câmara Municipal;

II - pela Sociedade Civil:

a) 5 (cinco) representantes eleitos nas regiões Norte, Oeste, Centro, Leste e Sul, nos termos do § 1º deste artigo;

b) 3 (três) representantes indicados por entidades e organizações da sociedade civil representativas de setores econômicos, profissionais e movimentos sociais com atuação em âmbito municipal, um de cada segmento.

§ 1º. As regiões Norte, Oeste, Centro, Leste e Sul a que se refere a alínea “a” do inciso II deste artigo compreendem as seguintes Subprefeituras:

I - Região Norte: Vila Maria/Vila Guilherme, Jacanã/Tremembé, Santana/Tucuruvi, Perus,

Pirituba/Jaraquá, Freguesia/Brasilândia e Casa Verde/Cachoeirinha;

II - Região Oeste: Lapa, Pinheiros e Butantã;

III - Região Centro: Sé;

IV - Região Leste: Mooca, Penha, Aricanduva/Formosa/Carrão, Vila Prudente/Sapopemba,

Ermelino Matarazzo, São Miguel, Itaim Paulista, Itaquera, Guaianases, Cidade Tiradentes e São Mateus;

V - Região Sul: Vila Mariana, Jabaquara, Ipiranga, Santo Amaro, Cidade Ademar, Campo Limpo, M' Boi Mirim, Capela do Socorro e Parelheiros.

§ 2º. Os representantes das entidades representativas de segmentos da sociedade civil serão indicados pelo Secretário Municipal de Planejamento, após consulta às entidades representativas de cada setor.

§ 3º. O Conselho será presidido pelo Secretário Municipal de Planejamento.

§ 4º. Caberá ao presidente do Conselho o voto de qualidade.

§ 5º. Os membros do Conselho e seus suplentes serão designados pelo Prefeito.

Art. 22. O mandato dos membros do Conselho Consultivo do Programa de Metas será de 2 (dois) anos, permitida uma recondução.

Art. 23. Para a eleição dos representantes da população local de cada uma das regiões a que se refere a alínea "a" do inciso II do artigo 21 deste decreto será observado o seguinte:

I - os representantes serão eleitos em votação direta e organizada em cada região;

II - a eleição será convocada pelo Secretário Municipal de Coordenação das Subprefeituras, de comum acordo com os Subprefeitos da região correspondente, mediante edital a ser publicado no Diário Oficial da Cidade e amplamente divulgado na área da respectiva região;

III - a votação será realizada em um único dia, em horário, data e local definidos no edital de convocação;

IV - a inscrição dos candidatos por região será efetuada em local definido no edital de convocação, com a antecedência de, no mínimo, 5 (cinco) dias úteis da data de realização da eleição, devendo os nomes dos inscritos ser amplamente divulgados na área da região;

V - a votação será realizada na área de cada região e presidida pelo Subprefeito indicado pelo Secretário Municipal de Coordenação das Subprefeituras;

VI - será considerado eleitor, para os efeitos do disposto neste decreto, o munícipe portador de título de eleitor, com domicílio eleitoral na área da região;

VII - poderá candidatar-se apenas o cidadão com residência fixa na região;

VIII - o munícipe que obtiver o maior número de votos por região será eleito representante titular da respectiva região no Conselho Consultivo do Programa de Metas, sendo o segundo colocado seu suplente;

IX - os votos serão apurados imediatamente após o encerramento da votação em cada

região, no mesmo local em que ela se der, devendo os resultados correspondentes, com os respectivos votos, ser imediatamente conduzidos à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras:

X - o Secretário Municipal de Coordenação das Subprefeituras proclamará os eleitos por região:

XI - o Secretário Municipal de Coordenação das Subprefeituras designará comissão eleitoral, á qual incumbirá o acompanhamento da votação e apuração dos votos em cada região:

XII - no caso de impedimento definitivo dos representantes da região, titular e suplente:

a) faltando mais de 12 (doze) meses para o término do mandato, será realizado novo processo eleitoral:

b) faltando menos de 12 (doze) meses, o Executivo convocará os demais candidatos que participaram da eleição, conforme a ordem de votação por região.

Art. 24. Os representantes da população local de cada uma das regiões a que se refere a alínea "a" do inciso II do artigo 21 deste decreto serão eleitos em plenária convocada especificamente para esse fim, a ser organizada em cada região, de acordo com os critérios estabelecidos em regulamento pelo Conselho.

Art. 25. As funções dos membros do Conselho serão consideradas serviço público relevante, vedada, porém, sua remuneração a qualquer título.

Art. 26. Para o desenvolvimento de suas atividades, o Conselho Consultivo do Programa de Metas contará com uma Secretaria Executiva.

Parágrafo único. Compete ao Secretário Municipal de Planejamento a designação do Secretário Executivo.

Art. 27. O Conselho Consultivo do Programa de Metas reunir-se-á, ordinária e obrigatoriamente, a cada três meses e, extraordinariamente, sempre que convocado.

Parágrafo único. As reuniões extraordinárias poderão ser convocadas por seu Presidente ou pela maioria absoluta de seus membros.

Art. 28. O Conselho Consultivo definirá em seu regimento interno:

I - o calendário das reuniões ordinárias e as formalidades para a convocação de reuniões extraordinárias:

II - os ritos comuns e urgentes para votação e discussão das matérias sujeitas á apreciação do Conselho, definindo suas fases e prazos para apreciação:

III - a constituição de comissões internas, para apreciação de assuntos relativos ás competências a elas atribuídas, bem como sua composição:

IV - as atribuições da Presidência, do Plenário, das comissões internas e de seus coordenadores, dos representantes singulares e da Secretaria Executiva:

V - outras matérias pertinentes ao melhor andamento dos trabalhos do Conselho.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 29. A Secretaria Municipal de Planejamento, por intermédio de seu Secretário ou de representante designado, integrará os seguintes conselhos e órgãos de deliberação coletiva:

I – o Conselho de Orientação do Fundo Especial de Promoção de Atividades Culturais - FEPAC, criado pelo Decreto nº 29.683, de 17 de abril de 1991;

II - o Conselho de Orientação Técnica do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUMCAD, criado pela Lei nº 11.247, de 1º de outubro de 1992;

III – o Comitê Gestor do Programa de Reabilitação da Área Central da Cidade de São Paulo – PROCENTRO, instituído pelo Decreto nº 46.303, de 8 de setembro de 2005;

IV – o Conselho do Programa de Incentivos Seletivos para a região adjacente à Estação da Luz - COLUZ, criado pela Lei nº 14.096, de 8 de dezembro de 2005;

V – a Comissão Municipal de Emprego, instituída pelo Decreto nº 49.605, de 13 de junho de 2008;

VI – o Conselho do Programa de Incentivos Seletivos para a Área Leste – COPIS-LESTE, previsto na Lei nº 14.654, de 20 de dezembro de 2007, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.888, de 19 de janeiro de 2009;

Parágrafo único. Nos demais conselhos e órgãos de deliberação coletiva cujas normas disciplinadoras tenham previsto a participação da Secretaria Municipal de Planejamento anteriormente à publicação da Lei nº 14.879, de 7 de janeiro de 2009, a representação caberá à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Art. 30. Os cargos de provimento em comissão da Secretaria Municipal de Planejamento são os constantes da coluna “Situação Atual” do Anexo Único deste decreto, onde se discriminam as denominações, lotações, referências de vencimento, quantidades, partes e tabelas, e formas de provimento, com as alterações previstas na sua coluna “Situação Nova”.

Art. 31. Ficam transferidos, do Quadro Específico de Cargos de Provimento em Comissão de que trata o Decreto nº 45.751, de 4 de março de 2005, para o Gabinete do Secretário da Secretaria Municipal de Planejamento, 2 (dois) cargos de Coordenador, Ref. DAS-15, de livre provimento em comissão, com a denominação alterada para Assessor Especial.

Art. 32. As Secretarias Municipais de Modernização, Gestão e Desburocratização, de Desenvolvimento Urbano e de Planejamento adotarão as medidas necessárias, no âmbito de suas respectivas competências, ao integral cumprimento do disposto neste decreto.

Art. 33. Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogados o Decreto nº 25.950, de 23 de maio de 1988, e o Decreto nº 46.467, de 10 de outubro de 2005, com exceção do seu artigo 18, “caput” e incisos II e III.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 16 de novembro de 2009, 456º da fundação de São Paulo.

GILBERTO KASSAB, PREFEITO

RODRIGO GARCIA, Secretário Municipal de Modernização, Gestão e Desburocratização

MANUELITO PEREIRA MAGALHÃES JÚNIOR, Secretário Municipal de Planejamento

Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 16 de novembro de 2009.

CLOVIS DE BARROS CARVALHO, Secretário do Governo Municipal

ANEXO XI

Informe final del PdM 213-2016 publicada en el diario oficial de San Pablo.

Metodologia Adotada

Como explicitado acima a Prefeitura de São Paulo permitiu que o acompanhamento realizado pela população fosse feito por três metodologias: Metas concluídas, Entregas e Processos.



Por entregas, temos o seguinte retrato:



O critério mais adequado para o acompanhamento de qualquer ação de governo e em especial o Programa de Metas é a metodologia por processo.

A metodologia por processo permite que o cidadão entenda como a administração pública funciona e, entendendo seu funcionamento, possibilita uma interação efetiva, com menor assimetria de informação entre sociedade e governo.

Aliás, um dos desafios enfrentados por essa gestão foi radicalizar uma política de transparência ativa ao disponibilizar desde contratos assinados por toda a administração até dados do IPTU e áreas públicas cedidas o que permitiu que a população pudesse compreender os meandros da administração pública e seus desafios. Compreensão fundamental para a apropriação por parte da sociedade para efetiva participação nos rumos futuros da cidade.

Por exemplo, é fundamental compreender que a meta de construir três hospitais (a mais de uma década que a cidade não construía um desde suas fundações) não pode ser lida simplesmente como não cumprida, uma vez que o hospital foi entregue, e os outros 2 estão em obras (o de Parelheiros em fase final de acabamento).

Reconhecer o cumprimento parcial das metas permite que as gestões eleitas realizem compromissos mais ambiciosos em seus Programas de Metas.

Reconhecer o cumprimento parcial das metas permite que as gestões eleitas realizem compromissos mais ambiciosos em seus Programas de Metas.

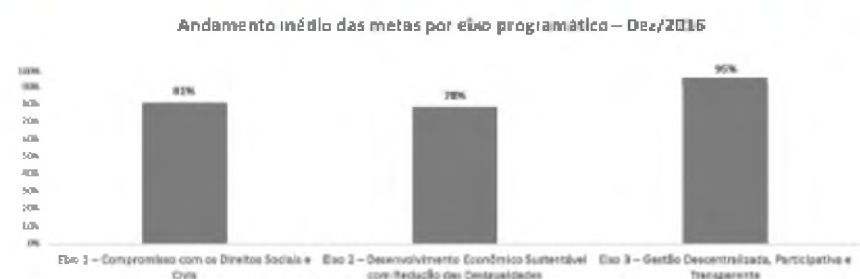
No caso da atual gestão e considerando os cumprimentos parciais das metas, o Programa de Metas atingiu 82,3% de cumprimento, tendo apenas 15 metas abaixo de 50% de cumprimento, conforme tabela a seguir:

Categoria	Número de metas
Maior ou igual a 100%	71
Entre 75% - 100%	10
Entre 50% - 75%	27
Entre 25% - 50%	11
Menor que 25%	4
TOTAL	123

Do contrário, a cidade corre o risco de ter futuros Programas de Metas tímidos, pautados não pela necessidade de transformação da realidade, mas, principalmente, pelas condições de segurança de execução ao fim de um mandato. Se isto ocorrer, entendemos que a ferramenta criada perderá seu principal objetivo, de tentar materializar as transformações vocalizadas pelos processos eleitorais.

Quadro Geral

Quando olhamos para o Programa de Metas e sua estrutura, observa-se a seguinte execução por eixo:



Quanto aos objetivos, tem-se o seguinte quadro:



Esses resultados somam-se com a gestão saneadora da gestão financeira da prefeitura que, junto com a revisão dos principais marcos regulatórios da cidade (Plano Diretor, diversos Planos Municipais setoriais, dentre outros), consolidam um sólido planejamento de longo prazo para São Paulo.

A renegociação da dívida de São Paulo, assinada em fevereiro de 2016, tornou o nível de Dívida Consolidada Líquida do Município de São Paulo em cerca de 79,7% da Receita Corrente Líquida, ante 182,3% ao final de 2015. Uma redução de mais R\$ 47,9 bilhões de reais, que permitiu que a cidade inclusive adquirisse rating de investimentos de agências internacionais. O gráfico abaixo demonstra a importância desta negociação para o futuro da cidade.

ANEXO XII

Nota periodística.

“Avanza la reforma de la ordenanza del Plan de Metas”

27 de May de 2015

El gobierno de la ciudad de Córdoba escuchó la propuesta de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba y presentó un proyecto para modificar la ordenanza del Plan de Metas con el objetivo de fijar la presentación de un informe final del plan y la realización de una audiencia pública informativa antes del final de la gestión de gobierno. Así lo hizo saber el presidente del bloque de la UCR, Eduardo Conrad, en una reunión convocada por la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, en la que participaron concejales de todas las fuerzas políticas representadas en el Concejo Deliberante.

El proyecto, presentado por el Departamento Ejecutivo, propone la modificación del artículo 3 de la ordenanza 11.942, e incorpora la presentación del informe final del Plan de Metas, con un plazo de 15 días previos a la expiración del mandato y deja en manos del Concejo Deliberante la decisión sobre la realización de la Audiencia Pública.

Con este cambio, propuesto por Nuestra Córdoba en la última audiencia pública, el radicalismo busca promover la continuidad del Plan de Metas como política pública. En tal sentido, el concejal Conrad hizo un llamado a lograr el compromiso del próximo intendente a continuar con la implementación del Plan de Metas y exhortó a la Red Ciudadana Nuestra Córdoba a monitorear que ello ocurra.

Desde Nuestra Córdoba recibieron con satisfacción la iniciativa del Ejecutivo y sugirieron incorporar el concepto de rendición de cuentas entre los objetivos de la herramienta del Plan de Metas. Al mismo tiempo, su coordinadora ejecutiva, Virginia Romanutti, reconoció el empeño y la decisión política del gobierno por poner en marcha esta herramienta de gestión, y manifestó el deseo de que el próximo Plan de Metas sea elaborado en base a los aprendizajes alcanzados en esta primera experiencia.

Entre los ediles de la oposición, la concejal de Unión por Córdoba, Alejandra Vigo, también valoró la decisión política de la actual gestión en haber implementado esta herramienta y haber presentado los informes anuales y las audiencias públicas. A su vez, afirmó que acompañarán la reforma de la ordenanza y presentarán una propuesta para que el Concejo Deliberante tenga una mayor participación mediante la incorporación de la obligatoriedad de que el Ejecutivo responda aquellos pedidos de informe remitidos desde el legislativo, que refieran al Plan de Metas.

En igual sentido, Esteban Dómina, de Compromiso Ciudadano, también se mostró de acuerdo en acompañar la modificación, y coincidió con Alejandra Vigo en la importancia de revisar el rol del Concejo Deliberante, limitada actualmente a la participación de la audiencia pública y a la solicitud de pedidos de informe.

En tanto, desde el bloque Primero la Gente, que encabeza Olga Riutort, apuntaron a la necesidad de mejorar los indicadores del Plan de Metas para que sea posible evaluar los avances logrados en la gestión”

Fuente: <http://www.ciudadesenred.org/es/node/71>

ANEXO XIII

Sugerencias de modificaciones. Parcial.

Sugestão	Origem da Sugestão	Sugestão por Escrito	Sugestão Falada	Sugestão por ofício	Sugestão por email
Mais 80 - além de modernizar o atendimento do 156, é F. E-mail					X
Mais transparência sobre as solicitações à Prefeitura de AP Móvora			X		
Plataforma online para apontar problemas no bairro, utili AP Vila Mariana		X	X		
Um portal da prefeitura interativo em que podemos conts E-mail					X
Ainda queremos sugerir que seja criado um conselho de U E-mail					X
O site da Prefeitura dever ter canal de transferência para E-mail					X
Reestruturar o portal da Prefeitura e os serviços ofertado E-mail					X
O 156 precisa melhorar AP Pinheiros			X		
É preciso (re) qualificar o pessoal do 156 AP Pinheiros			X		
Propõe reformulação do serviço 156 AP Lapa			X		
Incluir a Ouvidoria e Controladoria no Gabinete Digital (M AP Exo III		X			
Informações úteis e sobre cidadania nas tv e jornais de AP Exo III		X			
Jornais de ônibus: informações sobre serviços públicos AP Exo III			X		
Informações mais claras no site da Prefeitura AP Exo III			X		
Utilizar conta de IPTU para informar população AP Vila Mariana			X		
Melhorar a comunicação com o município para evitar mult AP Santana		X			
Sugere melhor comunicação entre Prefeitura e cidadãos - AP Vila Mariana		X	X		
Divulgação: é essencial a divulgação dos canais de comuni E-mail					X
Fazer um Marketing de Reversão da atual imagem do cem E-mail					X
Reestruturar o portal da Prefeitura e os serviços ofertados AP Vila Mariana			X		
Divulgação dos canais de comunicação AP Vila Mariana			X		
Elaborar Lei para que a propaganda institucional da PMSP E-mail					X
Comunicação Proativa: As Audiências Públicas e planejarm E-mail					X
Plano de Comunicação comunitária AP Pinheiros			X		
Realizar um Programa de Comunicação Comunitária AP Pinheiros		X			
Democratização das comunicações com rádios comunitári AP Exo III		X			
Massificação da LAI via educação popular AP Exo III		X	X		
Também deve ser possível a abertura de dados solicitado E-mail					X
Disponibilizar indicadores distritalizados de desempenho AP Exo I			X		

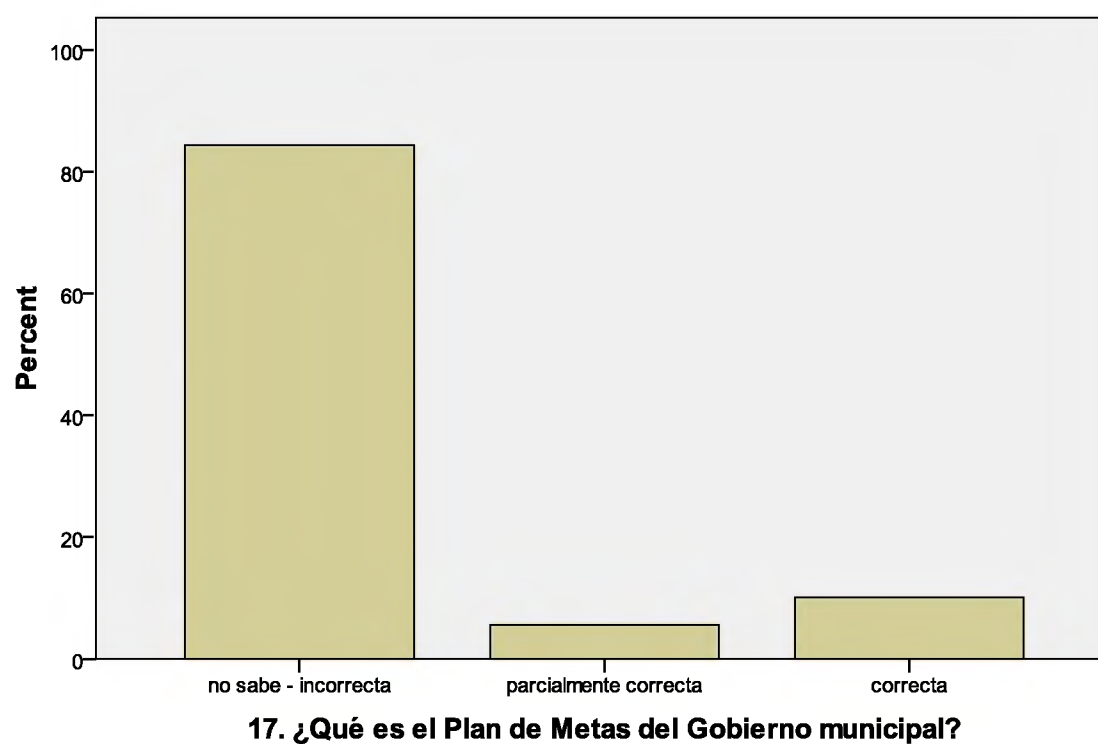
Fuente: Parcial del documento CONSOLIDADO SUGESTOES PDM 2013-2016.

ANEXO XIV

ENCUESTA REALIZADA PARA PROYECTO EXTENSIÓN UNIVERSITARIA:

17. ¿Qué es el Plan de Metas del Gobierno municipal?	Frecuencia	%
no sabe - incorrecta	226	84,3
parcialmente correcta	15	5,6
correcta	27	10,1
Total	268	100,0

17. ¿Qué es el Plan de Metas del Gobierno municipal?



¿Qué es el Plan de Metas del Gobierno municipal? x participacion en PP y/o JPV x CPC						
CPC				participacion en PP y/o JPV		Total
				No PP	Si PP	
Villa Libertador	17. ¿Qué es el Plan de Metas del Gobierno municipal?	no sabe - incorrecta	Count	64	21	85
			% within participacion en PP y/o JPV	88,9%	75,0%	85,0%
		parcialmente correcta	Count	3	1	4
			% within participacion en PP y/o JPV	4,2%	3,6%	4,0%
		correcta	Count	5	6	11
			% within participacion en PP y/o JPV	6,9%	21,4%	11,0%
	Total		Count	72	28	100
			% within participacion en PP y/o JPV	100,0%	100,0%	100,0%
Empalme	17. ¿Qué es el Plan de Metas del Gobierno municipal?	no sabe - incorrecta	Count	58	21	79
			% within participacion en PP y/o JPV	86,6%	95,5%	88,8%
		parcialmente correcta	Count	1		1
			% within participacion en PP y/o JPV	1,5%		1,1%
		correcta	Count	8	1	9
			% within participacion en PP y/o JPV	11,9%	4,5%	10,1%
	Total		Count	67	22	89
			% within participacion en PP y/o JPV	100,0%	100,0%	100,0%
Pueyrredón	17. ¿Qué es el Plan de Metas del Gobierno municipal?	no sabe - incorrecta	Count	50	10	60
			% within participacion en PP y/o JPV	89,3%	47,6%	77,9%
		parcialmente correcta	Count	3	7	10
			% within participacion en PP y/o JPV	5,4%	33,3%	13,0%
		correcta	Count	3	4	7
			% within participacion en PP y/o JPV	5,4%	19,0%	9,1%
	Total		Count	56	21	77
			% within participacion en PP y/o JPV	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Proyecto de Extensión Universitaria. UNC. Facultad de Ciencias de la Comunicación. 2016. Directora: Corina Echavarria.

ANEXO XV

Extracto de la Versión Taquigráfica de Audiencia Pública del PdM, realizada el 1º de julio de 2016.

“Es el turno de Martín Santos, vecino de nuestra ciudad

de barrio Villa Belgrano.

SR. SANTOS.- Buenas tardes.

Mis aportes se relacionan con la línea estratégica vinculada al desarrollo institucional y específicamente con las subáreas de Gobierno Abierto y Participación Ciudadana y Modernización.

Destaco que el Plan de Metas contemple medidas vinculadas al ingreso por concurso público al municipio, así como el mejor de los sistemas de comunicación del Centro de Procesamiento de Datos y el desarrollo de nuevas herramientas de gestión de la información. También me parece relevante la actualización del marco legal y de los procedimientos administrativos del municipio. Sin embargo, quisiera acercar algunas consideraciones y aportes a los fines de enriquecer este instrumento.

Con relación al objetivo promover la igualdad de oportunidades para la comunidad, en materia de ingreso al municipio mediante concursos públicos y abiertos, considero que las metas propuestas no refieren acabadamente al cumplimiento del objetivo, ya que las mismas se refieren a publicación en la página Web municipal de la información referida a los concursos y a la actualización de los órdenes de méritos. Sin embargo, la meta debería ser que la totalidad de los cargos vacantes o nuevos cargos sean cubiertos por concursos públicos abiertos. Sugiero además incorporar instancias de monitoreo social o ciudadano que garantice la transparencia, la apertura efectiva y la igualdad de oportunidades en el acceso y en la selección.

El objetivo es fortalecer los canales de acceso a la información pública, y la calidad de dicha información incluye metas vinculadas a la generación y difusión de información pública mediante portales y plataformas Web. Una primera observación es la necesidad de integrar los variados sitios mencionados a los fines de evitar confusión y dispersión de la información publicada. Una segunda observación tiene que ver con la ausencia de referencias en el Plan de Metas a la garantía por parte del municipio del derecho al acceso a la información pública, reconocido en la Ordenanza 10.560 y su modificatoria 11.877, como tampoco hay mención alguna a la Oficina de Acceso a la Información Pública. No existen metas e indicadores vinculados al funcionamiento de las oficinas ni a los procedimientos establecidos para canalizar y gestionar las solicitudes de información pública y garantizar la respuesta oportuna y completa de las mismas. Sí hay referencia al registro y difusión periódica en el sitio Web municipal de las solicitudes de información realizadas por los vecinos y las respuestas. No obstante, considero que lo relevante es que el municipio responda en tiempo y forma y de manera completa a los pedidos de información pública recibidos.

Otra cuestión vinculada es que la Oficina de Acceso a la Información Pública debe ser accesible a todos los vecinos, debe estar ubicada en un lugar de fácil acceso, dotada de personal idóneo y también comunicar claramente el lugar y el procedimiento para solicitar dicha información, los enlaces en las distintas secretarías, si es que estos existieran, y orientar al ciudadano en la elaboración de la solicitud. En este sentido, cabe aclarar que personalmente he intentado hacer una solicitud de información y la oficina no está donde solía y me dijeron que ahora todo lo relativo a la realización de las solicitudes se encontraba exclusivamente en el Concejo Deliberante.

Una tercera observación, estrechamente vinculada al Gobierno Abierto, tiene que ver con la transparencia activa que hace referencia a la publicación de información de oficio por parte del Estado, aunque no medie ninguna

solicitud de información específica.

En cuanto a las metas de modernización, más allá de la relevancia de los sistemas que proyectan realizar, el Plan no brinda referencias respecto a la existencia de políticas y procedimientos para la gestión de información, desde la generación del dato hasta su publicación y resguardo, por lo cual se sugiere avanzar en un diagnóstico línea de base identificando información disponible, áreas de vacancia de información, plan de apertura y publicación y frecuencia de actualización, así como la definición de estándares y criterios de calidad de la información producida.

Por último, unas palabras con relación al desarrollo del sistema Web para el seguimiento del Plan de Metas.

Además de la necesidad de contar con una herramienta que permita realizar el seguimiento del Plan, creo necesario incluir mecanismos de participación en interacción con la ciudadanía, tanto con la definición de las metas como con su seguimiento y monitoreo.

No se encuentran en el Plan de Metas referencias a procesos de participación ciudadana vinculados al Plan de Metas. Por lo tanto, sería incoherente hablar de gobierno abierto si no se abre el principal instrumento de planificación del municipio a la participación de los ciudadanos.”

Fuente: notas N° 6790: informe anual y final del Plan de Metas 2011-2015, y N° 6819: Plan de Metas de Gobierno 2016-2019. Versión Taquigráfica. Págs 27 y 28.-